

Martonyi János
Nyitás és identitás
Geopolitika, világkereskedelem, Európa



Magyar EU-elnökség (Gödöllő, 2011.)

Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Nemzetközi Magánjogi Tanszékén.

Tanszékvezető:
Nagy Csongor István
egyetemi tanár

Martonyi János

Nyitás és identitás

Geopolitika, világkereskedelem, Európa

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2018

A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára

Sorozatszerkesztő:

Balogh Elemér
egyetemi tanár

© *Martonyi János, 2018*

Műszaki szerkesztő:

Kovács Ildikó

Felelős kiadó:

Balogh Elemér dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke

Készült az Innovariant Kft.-ben

Felelős vezető: Drágán György

ISSN 1786-352X

ISBN 978-615-5411-66-3

TARTALOM

Jobb lehet a világ... Ajánlás Martonyi János kötetéhez (Trócsányi László)	7
--	---

Bevezetés

I. fejezet – Identitás, szuverenitás, geopolitika

Identitások kora	19
Identitás és geopolitika.....	24
Szuverenitás a nemzetközi kapcsolatokban	44
Que signifie identité?.....	55

II. fejezet – Hogyan szabályozzuk a nemzetközi kereskedelmet?

(„Trade is good.... free, fair and rule-based trade is even better”)

Thirty-five years of Uniform Sales Law	60
Az új nemzetközi magánjogi törvény alapjai.....	66
Clash of Ideologies. Is Transatlantic Trade the Right Battlefield?.....	69
A világkereskedelem szabályozásának dilemmái	80
Globális kihívások és európai lehetőségek	96
Multilateralism and regionalism in international trade law	100

III. fejezet – Merre tovább Európa?

(Rethinking and preserving the European integration)

Közép-Európa újjászületése	108
Brexit. Brexit?	113
A közép-európai együttműködés szerepe az európai integrációban	130
Európa a világban – globális gazdaság, szabadkereskedelem.....	136
Differentiation or disintegration.....	142
Változatok az európai integráció jövőjére.....	151
Differenciáció vagy dezintegráció. Megújítva megőrizni.....	157

JOBB LEHET A VILÁG... AJÁNLÁS MARTONYI JÁNOS KÖTETÉHEZ

Jobb lett a világ: Martonyi János – akit mentoromnak és barátomnak merek mondani – eredetileg ezt a címet szánta e kötetnek, amint bevezetőjében maga árulja el. Ez a végül is elvetett cím inspirálta az alábbi sorokat, amelyekkel az olvasó figyelmébe ajánlom a tanulmánygyűjteményt. Nagy megtiszteltetés és öröm számomra, hogy én kaptam erre felkérést a szerzőtől.

Pályatársak vagyunk, bár ezen a pályán Martonyi János mindig előttem járt, s időnként vezetett is tanácsaival, de még inkább példájával. Mindketten jogászok, ügyvédek, egyetemi tanárok vagyunk. Mindketten voltunk diplomatak – ő egyenesen a magyar diplomácia vezetője volt két kormányzati cikluson át. Vannak más találkozási pontok, párhuzamoságok is életrajzainkban. Mindketten nehéz történelmi pillanatban születünk. (Van egy különös kínai átok: Bár élnél érdekes időkben!) Martonyi a magyar történelem mélypontján, 1944-ben, a második bécsi döntés által visszacsatolt Kolozsvárott, jómagam pedig a forradalmi 1956-ban, Budapesten láttam meg a napvilágot. Összeköt bennünket Szeged, a napfény városának szeretete, amely egyetemi katedrát adott mindkettőnknek, s amely ezen túlmenően is jó néhány vonással gazdagította szellemi profilunkat. A frankofóniát és a frankofiliát mindkettőnk édesapjától örökölte csakúgy, mint a jogász hivatást, vagy az európai gondolat iránti elkötelezettséget. Magam az idősebb Martonyi Jánosnak lettem először tisztelője: kandidátusi értekezésem írásakor sokat merítettem az ő közigazgatási bíráskodásról írott könyveiből. Jómagam nem ismerhettem személyesen id. Martonyi Jánost, de írásaiból sugárzott, hogy mennyire nyitott az európai jogi kultúra iránt. Ifjabb Martonyi Jánosnak fiatal korában volt mire építkeznie, és az egyetemen is olyan elismert kiváló jogászokkal került kapcsolatba többek között, mint Juhász Endre vagy Dienes-Oehm Egon. Jómagam Martonyi Jánossal csak elég későn, a kilencvenes évek vége felé találkozhattam. A rendszerváltozás előtt erre nem is nagyon lett volna lehetőség. A szegedi egyetemnek köszönhetem, hogy megismerhettem a külügyminiszter, egyetemi tanárt, akit Molnár Imre professzor úr, a Kar akkori dékánja hívott meg a nemzetközi magánjogi tanszék élére. 2000-ben egy napon habilitáltunk. Az ő kutatási területe főként a nemzetközi magánjog, míg az én érdeklődésem inkább a közjog felé fordult. Az ügyvédi pálya szeretete azonban megint csak közös bennünk – „politikai barátaink” ezzel nem is igen tudtak mit kezdeni. Mindketten dolgoztunk nem csak Szegeden, hanem Brüsszelben is – bár nem egy időben. A már külügyminiszter Martonyi Jánosnak köszönhetem, hogy utóbb Belgiumban, még később Franciaországban nagykövetségként képviselhettem hazámat. Közös bennünk érdeklődésünk az európai integráció – és benne Magyarország – jövője, sorsa iránt. Ennek hátterében, ezen túlmenően is mindkettőnket foglalkoztatnak a globalizáció, a nemzeti és európai identitás nagy témái. Igazságügyi miniszteri kinevezésem után őt kértem fel, hogy a munkámat segítő tudományos tanácsadó testület elnöke legyen. Még hosszan sorolhatnám, mi mindent köszönhetek Martonyi Jánosnak. Leginkább talán mégis azt, hogy barátsága mércét, egyfajta szellemi fogódzót ad nekem.

Nyitás és identitás: a kötet címében szereplő két fogalom egymás mellé állítása nyilvánvaló feszültséget hordoz. Végigvonul az alcímbe megjelölt három nagy témán: *Geopolitika, világkereskedelem, Európa*. Martonyi tanulmányaiból az a hitvallásnak, *ars politicának* is beillő üzenet bontakozik ki, hogy a feszültségtől nem kell félni. Egyáltalán: nem kell félni. A világ összetett – egyre inkább azzá válik. De ha ez a világ nem is minden világok

legjobbika, több tekintetben jobb hely, mint valaha. Példaként hozza a szegénység elleni küzdelemben elért eredményeket, a háborús konfliktusok számának csökkenését az elmúlt harminc év távlatában, Európa újraegyesítését, Közép-Európa újjászületését... Ám – John Lukacshoz hasonlóan – azzal is tisztában van, hogy ami történik, elválaszthatatlan attól, amit az emberek gondolnak, hogy történik. (A percepcióknak, szorongásoknak komoly szerepe volt a BREXIT-ben – elemez Martonyi.) Az elképesztő sebességű és horderejű, világméretű változások közepette nő a szorongás. Mindezt táplálja a terrorizmus, az újabb háborúk, az egyes országokon belül növekvő társadalmi egyenlőtlenségek (miközben az országok közötti egyenlőtlenség csökken), a szervezett bűnözés, a klímaváltozás és az ezek nyomában járó ellenőrizhetetlennek tűnő migráció. A világ talán jobb, de biztosan kockázatosabb hely is lett – állapítja meg a szerző. Fiatal korunkban Washington és Moszkva megállapodása vagy konfliktusa döntött el – legalábbis úgy tetszett – szinte mindent. A hatalmi decentralizáció azonban minden szereplőre – még az egyénre is – nagyobb felelősséget ró olyan sorskérdésekben, mint akár háború és béke. Az egységes világmagyarázatok leszerepeltek (utolsóként a marxizmus), s velük került egyre távolabb egy új, egységes világrend lehetsége. Lehet, hogy helyesebb több, konkuráló vagy párhuzamos világrendről beszélni, míg vannak, akik egyenesen új világrendtelenségről (désordre mondial) írnak (Todorov).

Ha a szavaknak van árfolyamuk a szellemi javak képzeletbeli tőzsdéjén, akkor az „identitás” szóé magasan szárnyal napjainkban. Olyan fogalom ez, amely kulcsot kínál a kor nem egy jelenségének megértéséhez. A politikai diskurzus középpontjába került. (Megszületett az „identitáspolitikai” kifejezés, és a Wikipédiában mindjárt önálló szócikket kapott.) Nemrég Kozma Imre atyától, a Máltai Szeretetszolgálat elnökétől kaptam karácsonyi ajándékba II. János Pál pápa utolsó, *Emlékezet és azonosság* című könyvét. Egy olyan ember írta e gondolatokat, akiben igen magas hőfokon izzott egyszerre a katolikus, lengyel, európai és humanista identitás. Ez tette őt képessé a párbeszédre mindenkivel: más keresztény egyházakkal, más vallásokkal, vagy – szükség esetén – akár tőle nagyon különböző politikai szereplőkkel, diktátorokkal is... Martonyi János is megértette a titkot: csak aki a saját identitásában biztos, az képes megnyílni a másoknak, tisztelni benne a „más”-t, együttműködni és párbeszédet folytatni vele. És ugyanez a világos jövőkép feltétele is: identitásunk ugyanis legalább annyira a jövőnkéről, mint a múltunkról szól: fontos tudni, honnan jöttünk, de még inkább, hogy hová akarunk eljutni. Martonyi ezzel kapcsolatban elutasít mindenfajta determinizmust: igaz, hogy identitásunk meghatároz, de még igazabb, hogy mi határozzuk meg, választjuk identitásunkat és elvárhatjuk, hogy a választásunkat mások tiszteletben tartsák. Ráadásul az identitások – sem az egyéni, sem a közösségi – nem kizárólagosak, hanem egymást kiegészítők, gazdagítók is lehetnek. A *singular affiliation* (Amarty Sen), vagy a *pureté dangereuse* (Bernard-Henri Lévy) mindenáron való keresése ahhoz vezet, amit a Martonyi által idézett Amin Malouf „gyilkos identitásoknak” (*identités meurtrières*) nevez¹. Más szerzőkhöz hasonlóan Martonyi is úgy véli, hogy mindez reakció a globalizációra. Todorov talajt vesztett embere (*homme dépaysé*) a szédítő sebességű, uniformizálással fenyegető folyamatok láttán fogódzó után kap. Ha nem találja, akkor végül önmagába zárkozhat egyén, közösség, nép. *L'enfer, c'est*

¹ Gavriló Princip, Ferenc Ferdinánd merényletje érdekes vallomást tett Martin Pappenheim börtönpszichológusnak. Princip serdülőkorában frusztrálónak találta többnyelvű, több kultúrájú környezetét. Világos, egyszerű identitásra vágyott, s ennek útjában állott a soknemzetiségű monarchia és az azt jelképező trónörökös. A párizsi Bataclan dzsihadista merényleti sem a Ritz Hotelt, hanem a keresztények, muszlimok és zsidók által egyaránt látogatott kávéházat, az együttélés helyszínét vették célba.

les autres: a másik a pokol – írta Sartre. Ez azonban nem lehet a jövő. Szükségem van a másikra. Diverzitás és identitás egymást feltételezik – állapítja meg a szerző. József Attila soraival ugyanez: „Hiába fűrosztöd önmagadban, Csak másban moshatod meg arcodat.”² Ez igaz az egyén, és igaz a népek, kultúrák és civilizációk szintjén.

A történelem nem ért véget. A nemzeti, kulturális és vallási identitások visszatérése csattanós cáfolata az egymástól egyébként igencsak különböző Marxnak és Fukuyamának egyaránt. De Martonyi elutasítja a civilizációk összecsapásának Huntingtonra visszavezetett, de általa valójában soha nem állított elkerülhetetlenségét is. Nem a civilizációk összecsapásának, hanem az „összecsapások civilizációjának” korát éljük. A törésvonalak inkább az egyes civilizációkon belül, mint azok között húzódnak. (Jonathan Sacks és más szerzők szerint a Közel-Kelet, az egész arab-perzsa világ most van a harmincéves háborúhoz hasonló állapotban; szüksége lenne a maga vesztfáliai békéjére és az abban garantált vallási türelemre.)

A globalizáció „kitermelte saját ellenanyagát” – mondja Martonyi. A folyamat sok tekintetben megtorpanni, és ha visszafordulni nem is, de elbizonytalanodni látszik. Kiderült, hogy a világ nem „lapos”. A globalizáció árja az újjáéledő, újra felfedezett – vagy éppen konstruált – identitások vonulatain megtörik, irányt vált, ágakra szakad, esetenként tavakba gyűlik, sőt, vissza is folyhat. A kötetnek a világkereskedelem témájának szentelt tanulmányai számos példával támasztják alá mindezt: az utóbbi években – hosszú idő után először – a világkereskedelem növekedési üteme elmarad a világ gazdaság növekedési rátájától. Ez azonban csak az árucserére igaz, a szolgáltatásokra nem; hogy ne is beszéljünk a határokon átnyúló, exponenciálisan növekvő adatforgalomról. Ezzel párhuzamosan a nagy, globális kereskedelmi megállapodások (pl. a WTO soha le nem zárt dohai fordulója) mintha holtponton jutottak volna. Helyüket a jelek szerint egyre inkább regionális egyezmények veszik át. A nemzetközi köz- és magánjogban egyaránt általában az egységesítő törekvések fékeződése figyelhető meg.

De leginkább mégis a kultúra mutatja az új regionalizáció és lokalizáció jeleit. Ezek sejlenek föl az elvek és az értékek terén is. Ez újra felveti azt a kérdést, vajon lehetséges-e valamilyen globális minimum e téren. A szerző szerint ilyen minimum létezik, megtalálásáról nem mondhatunk le – ehhez szükséges a párbeszéd, az együttműködés.

Egy másik, hozzám talán még közelebb álló példa az európai uniós jogfejlődés területéről illusztrálja ezt. Az uniós (közösségi) jog primátusa a tagállami joggal szemben szinte axiómaként hatott sokáig. Utóbb azonban fokozatosan elismerést nyer a tagállamok „alkotmányos identitása”, amely a jog- és államrendnek abból a belső intimszférájából sugárzik ki, amely hozzáférhetetlen, nemzetközi fórum elől elzárt területet képez. Ez a védetség sem lehet azonban abszolút, és nem szolgálhat arra, hogy valamely tagállam erre hivatkozva az Unió értékeit figyelmen hagyja.

Aki kézbe veszi a kötetet, nagy tudású, nemzetközileg is jelentős gondolkodóval találkozik a volt külügyminiszter személyében. E tanulmányokban – csakúgy, mint Martonyi egész munkásságában – magas fokon egyesül az elméleti tudás és a jövőt konkrét javaslatokkal alakítani igyekvő gyakorlati felelősség. Az identitások pluralizmusa, szabad választása, s e választás mások által tiszteletben tartásának igénye például olyan dilemmákat vetnek fel, amelyek a határainkon kívül élő magyarokat és közösségeiket érzékenyen érintik. A magyarság esetében, amelynek határai nem esnek egybe az államhatárokkal, az állampolgárság szerinti hovatartozás és a nemzettudat is más viszonyban van egymással,

² József Attila: *Nem én kiáltok* (1924)

mint valamely „tisztá” nemzetállam polgárainak esetében. Éppen ezért – figyelmeztet a szerző – érdemes lenne óvatosan, vagy egyáltalán nem használnunk az etnikai homogenitást sugalló „nemzetállam” kifejezést. Szól a közösségi identitás fontosságáról és – ugyanakkor – recepciójának nehézségeiről éppen az önmagát homogénnek tételező nemzetállamokban. Hitet tesz a demokrácia mellett, mert a nemzet életében való részvétel csak a demokrácia körülményei között képzelhető el, e nélkül pedig a nemzeti identitás kárt szenved. Kitér – ugyancsak az identitások összefüggésében – az állami szuverenitás kérdéseire is, kísérletet téve a fogalom XXI. századi értelmezésére.

Európa jelenéről és jövőjéről határozott elképzelései vannak. Az olvasó emlékezhet még, hogy az első Orbán-kormány idejére esett az EU-csatlakozási folyamat oroszlan-része, a tárgyalási fejezetek zömének lezárása, így Martonyi János szerepe döntő volt a tárgyalások sikerében. 1999-2000 között hazánkat képviselte az Európai Unió jövőjének megtárgyalására és az Alkotmányszerződés kidolgozására alakult konventben. Martonyi azt javasolja egyebek között, hogy térjünk vissza az európai integráció kezdetben elsődleges céljához. Ez nem más, mint a béke és biztonság szavatolása, amelynek belső, tagállamok közötti dimenziója sikeresen megvalósult (újabb német-francia háború lehetőségét a jelek szerint sikerült egyszer és mindenkorra kizárni), de a külső dimenzió háttérbe szorult, és még megvalósításra vár. (Az Európai Védelmi Közösség terve megbukott a francia nemzetgyűlésben még 1954-ben.) Prioritást kellene adni az Európai Unió eddig elhanyagolt európai identitás megerősítésének, amelynek alapja az egyedülálló európai kulturális örökség. (A kultúra az elsődleges mozzanat: ettől függ a demográfia és a technológia.) Egyelőre ugyanis minden felmérés szerint a nemzeti identitásokhoz képest a közös európai azonosságtudat még gyenge. Ám ez a tudat minden ellenkező híresztelés és várakozás dacára éppen Közép-Európában erősebb. Martonyi „víziójában” tehát a közép-európai államoknak – különösen a visegrádi négyeknek – főszerep jut nem csak az európai gazdasági növekedés és versenyképesség előmozdítása terén, hanem az európai identitás kialakításában és megerősítésében is. Közép-Európa, benne a V4, s azokon belül Magyarország Martonyi számára az európaiság sűrített változata, esszenciája, némi sajátos ízzel. Itt a végeken európainak és magyarnak megmaradni sok esetben egy és ugyanazt jelentette. A kötet jelentős teret szentel a közép-európai, ezen belül a visegrádi együttműködés jelenének és jövőjének, amely a szerző szerint az 1335-ös királytalálkozó óta nem volt ilyen sikeres, ill. ígéretes.

Martonyi elvet mindenfajta dualizmust, amely a világot az egyik oldalon nacionalistákra vagy szuverenistákra, a másikon föderalistákra, internacionalistákra, stb. osztja. A nemzetek fölötti Európa kontra nemzetek Európája vitát meghaladottnak tartja. Az Európai Unión belüli differenciálódás szerinte elkerülhetetlen, talán szükségszerű is, de elveti a többsésséges és többkörös Európa gondolatát. Az esetleges mag-Európát körülvevő koncentrikus köröket a centrifugális erők hamar szétvetnék. A szükséges differenciálódást a Szerződésekben szabályozott megerősített együttműködésben tartja kívánatosnak.

Amikor Magyarország 2011 első félévére első ízben vette át az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét, Martonyi János pedig az Általános Ügyek Tanácsának elnökségét, a saját szerepét így jellemezte: a szorgos pásztornak (diligent shephard) az a feladata, hogy egyben tartsa a nyáját. Ez a derűs és türelmes attitűd hatja át e kötet írásait. A szorgos pásztor nem ijed meg a végzet hamis prófétáitól. Nem hisz az összeesküvés-elméleteknek, és őv a leegyszerűsítő világmagyarázatoktól. Ehelyett arra biztatja a *nyáj*as olvasót, hogy fogadja el a világ összetettségét mint valami kalandot. Ez nem a Jehring-féle, jogi

Begriffshimmel, a fogalmak mennyországa, hanem inkább az ellentmondások dzsungelé, Cusanus *complexio oppositorum*ja.

Kormányozható-e egyáltalán a világ, benne a globalizáció és deglobalizáció folyamataival? Martonyi erre a kérdésre derűlátó, igenlő választ ad. Az identitások és a szabályozások plurális jellege mellett is léteznek olyan egyetemes alapértékek, erkölcsi minimum, amelyek „fenntartják az emberiséget”. Ezek szolgálhatnak alapul a globális közjavak kezeléséhez és a globális kockázatok és veszélyek elhárításához. Hiszen – írja Martonyi – mindnyájunk közös identitása, hogy sok más közösség mellett egyhez mindnyájan biztosan tartozunk: ez pedig az emberiség.

Szavainkért, még gondolatainkért is erkölcsi felelősséggel tartozunk különösen akkor, ha a közérdek, a közjó szolgálatára vállaltunk megbízást. Martonyi János – ma már mondhatjuk – egész életét, pályafutását ennek az eszménynek szentelte. Valahányszor valakinek ez sikerül, a világ kicsit, vagy talán nem is kicsit jobb helyé válik.

Trócsányi László

BEVEZETÉS

Jobb lett a világ. Eredetileg ezt a címet akartam adni e kötetnek, de végül másként döntöttem. Nem azért, mintha nem lennék továbbra is meggyőződve e tétel igazságáról és még csak azért sem, mert tartottam e megállapítás által kiváltott széles körű felzúdulástól. A választott cím egyrészt jobban megfelel a kötet tartalmának, másrészt tömören fejezi ki azt az álláspontomat, amely visszautasítja a világot megosztó alapvető ellentétre vonatkozó tételt. Ennek lényege, hogy a világban jelenleg a fő választóvonal a világmagyarázatukat az identitáspolitikára építő „bezárkózó, protekcionista, nativista nacionalisták” és a világra nyitott, „internacionalista globalisták” között húzódik. Azt sem állítom, hogy nincs ebben a mindkét oldalon gyakran ismételt világképben semmi igazság, de nem találok arra választ, hogy melyik oldalra álljanak azok, akik hisznek a közösségi, elsősorban a nemzeti önazonosságban, az ezt megalapozó történelmi-kulturális örökség megőrzésének és továbbadásának közös felelősségében, de ugyanígy hisznek a világra nyitás szükségességében, a szabad, tisztességes és szabályokra épülő világkereskedelemben, a globális folyamatok humanizálásának és univerzális morális tartalommal való megtöltésének a lehetőségében is.

Az identitás és a nyitás tehát korántsem egymást kizáró, nem is ellentétes, hanem sokkal inkább egymást kiegészítő fogalmak. Ahogy nincs egyéni identitás, közösségi identitás nélkül, úgy a közösségi önazonosságok is egymásra épülnek, feltételezik egymást. Így vagyunk magyarok, közép-európaiak és európaiak, és így vagyunk mindannyian tagjai a legnagyobb, sokak szerint a legnagyobb veszélyeknek kitett közösségnek, az emberiségnek.

A kötet címe tehát a különböző, egymásra épülő közösségekhez tartozás egységét, egyben e közösségek egymásra utaltságát kívánja kifejezni. A veszélyek, a kockázatok egyaránt fenyegetik a nemzeti közösségeket, Európát és a világot, a lehetőségek is mindezek a közösségek javára szolgálhatnak. A megoldások egyaránt lehetnek eltérőek és közösek, a döntések meghozatalának szintjét természetesen az eredmény, a siker esélye határozza meg. Az alapvető erkölcsi értékek azonban univerzálisak, és egységet teremtenek a különböző szintű közösségek és az eltérő kulturális-civilizációs örökségekre épülő kollektív identitások között.

Mindentől pedig nem állna messze, ha a kötet a „Jobb lett a világ” címet kapta volna. Azt, hogy valóban jobb lett a világ, nemcsak az utóbbi kétezer esztendő, hanem az elmúlt évtizedek távlatában is, a gazdasági, jóléti (szegénységi), egészségügyi, oktatási, műveltségi adatok hosszú sora támasztja alá. A lényeg azonban az, hogy ha a világ az elmúlt évszázadok és évtizedek során jobb lett, akkor megvan annak is az esélye, hogy a világ a jövőben is jobbá váljon, feltéve, hogy képesek leszünk arra, hogy jobbá tegyük. Ez pedig erős, önmagukban bízó, kollektív identitásukra büszke, azt megőrizni és továbbadni képes, egyben egymásra, a szélesebb közösségekre és a világra nyitott, a közös veszélyekre és lehetőségekre érzékeny közösségek nélkül nem lesz lehetséges.

De ha minden mérhető adat szerint hosszabb ideig, egészségesebben, magasabban iskolázottan, kevesebb erőszaknak kitéve, jobb anyagi körülmények között (az egy főre eső reál GDP az elmúlt évtizedekben a többszörösére nőtt, és egyes országokon belül exponenciálisan növekvő egyenlőtlenség ellenére milliárdnyian kerültek ki a mélyszegénységből) élünk, akkor miért érzik olyan sokan ennek az ellenkezőjét? Miért általános a rossz közérzet, a komor hangulat, a szorongás, a félelem a bizonytalan jövőtől? Ha félünk a jövőtől, akkor félünk önmagunktól is, ezért szaporodnak a torz világmagyarázatok, ezért sejlenek fel a sötét összeesküvések, amelyek felismerése a sokasodó hamis próféták

feladata. De a szorongás, az „Angst” csak részben irracionális, a veszélyek, a globális és lokális kockázatok valóságosak. A világ tehát nem csak jobb, hanem összetettebb, áttekinthetlenebb, előreláthatatlanabb, kaotikusabb és veszélyesebb is lett. Ez a félelem fő oka, és ehhez képest minden további tényező, – így a rossz hírek és a megrendítő képek túlnyomó aránya a hírszolgáltatás világában, a gyors változások által kiváltott egzisztenciális félelmek és a múlt nosztalgikus megszépítése – csak másodlagos szerepet játszik.

Ha az adatok és számok súlya alatt elfogadjuk a valóságot, hogy jobb lett a világ és fel tudjuk tární a valóság és az arról kialakított képünk közötti hatalmas eltérés okait is, akkor hogyan ítéljük meg a jövőt?

A kötet legelső írásában a kapott felkérés alapján arra vállalkoztam, hogy előre jelezzem az akkor induló 2016-os esztendő fejleményeit. Két év telt el, az előrejelzések ellenőrzését – az ISIS-től Közép-Európáig, a migrációtól a Brexitig – az olvasóra bízom. A brit népszavazás eredménye tekintetében óvatos voltam, a közép-európai együttműködést az elmúlt 25 év legnagyobb eredményének ítéltam, és állást foglaltam Közép-Európának az Európai Unió melletti elkötelezettsége, az integráció egysége, végül a közösségi identitás és ezzel összefüggésben a nemzeti kisebbségek közösségi jogainak és autonómiájának elismerése mellett.

A világ nem lett egyszerűbb és áttekinthetőbb, a veszélyek pedig jelentősen megnöttek. A hatalmas demográfiai és világgazdasági súlypont áthelyeződés és ennek geopolitikai következményei, a multipolaritás erősödése, a hatalom dekoncentrációja, a területi dimenziót is hordozó befolyási övezetek hangsúlyozott megjelenése és érvényesítése, az ebből fakadó feszültségek és ellentétek, majd a migrációs válság berobbanása a világot lényegesen veszélyesebbé tették. A hidegháború kétpólusú rendszerét rövid időre felváltotta az egypólusúnak nevezett rendszer, bár az Egyesült Államok ezekben az években sem rendelkezett korlátlan hatalommal. Ezt követte az úgynevezett multipoláris rendszer, amelynek pólusait nem tudjuk egyértelműen meghatározni, annál is inkább, hogy a demográfiai, gazdasági és geopolitikai átalakulás következtében az erőközpontok sem állandóak, és az egymással szembeni viszonyuk sem változatlan. Több, súlyában változó hatalmi központ van tehát, egyesek erősebbek, mások gyengébbek, de egyik sem uralja a másikat. A több pólusból kiemelkedni látszik az Egyesült Államok és Kína, ez ad okot a G2 tételezéséhez, jóllehet a nukleáris fegyverzet terén Amerikának nem Kína, hanem Oroszország az ellentétpárja. Gazdasági és geopolitikai szempontból kétségtelenül ez a világ két meghatározó jelentőségű hatalma, különösen amióta Kína világosan meghirdette, hogy nem elégszik meg az ázsiai térségben évezredek óta betöltött különleges befolyásával, hanem globális gazdasági–kereskedelmi, geopolitikai és katonai hatalomként tart igényt meghatározó szerepre az egész világon. Teljes hegemonia azonban soha nem volt, nincs és nem is lesz. Ez alapozza meg a G0 tételét, aminek bizonyítéka, hogy még a leghatalmasabbak sincsenek abban a helyzetben, hogy akarataikat bárkire, bármikor ráerőltessék. (Jelenleg Észak-Korea adja erre a példát.) Van tehát G7, G20, G2 és G0, de a lényeg, hogy nincs – soha nem is volt – egységes, globális világrend, a világot semmilyen nyílt vagy éppen titkos hatalom nem irányítja. A világ nem „flat”, sokkal inkább megosztott és fragmentált. Az átmeneti hatalmi egyensúlyok felbomlanak, a befolyási övezetek felosztására vonatkozó megállapodások – éppen úgy, mint a politikai rendszerek – soha nem lehetnek örök életűek. Az elmúlt évek fejleményei azt mutatják, hogy visszatért az egyes hatalmak által ellenőrzött terület jelentősége, és bár hajlamosak voltunk erről elfelejtkezni, visszatért nem csak a földrajz, hanem a történelem is.

A geopolitikai szerkezethez hasonlóan alakul a világkereskedelem rendszere és szabályozása is. A geopolitikai fejleményekkel összhangban és szoros összefüggésben erősödött fel a világkereskedelem globális, multilaterálisnak nevezett rendszerének fragmentációja és regionalizációja. A „flag” (a politika) és a „trade” (a kereskedelem) tehát korunkban is hasonlóan mozog, ahogy erre a történelem is számos példával szolgált.

A multilaterális kereskedelmi szabályozás fejlődése már közel két évtizede megállt, és e rendszer fokozatosan átadja a helyét a regionális (több- és kétoldalú) megállapodásoknak. E regionális szabadkereskedelmi megállapodások eredetileg az egyenlő elbánás elvére épülő multilaterális szabályok kiegészítésére szolgáltak, akként, hogy az ezeket megkötő felek a multilaterális rendszerhez képest többlet kedvezményeket és jogokat nyújtottak egymásnak. A multilaterális szabályozás megtorpanása és a regionális szabadkereskedelmi megállapodások gyors terjedése egyre erőteljesebben háttérbe szorította és kivételessé tette az egyenlő elbánás megvalósítására hivatott legnagyobb kedvezmény elvét. A regionális megállapodások pedig – okkal vagy ok nélkül – az antiglobalista mozgalmak kiemelt cél-táblájává és ezzel, a globalizációval – és ezen belül a világkereskedelem liberalizációjával – kapcsolatos ideológiai harc első számú hadszínterévé váltak. E vita pozitív hozama, hogy a nemzetközi kereskedelem szabályozásával kapcsolatos kérdések a közvélemény érdeklődésének homlokterébe kerültek, és ez mind a szabályozás kiegyensúlyozottabb tartalma, mind pedig annak betartása szempontjából nagyon kedvező fejlemény. A viták egyben néhány alapvető követelményre is felhívták a figyelmet. Lényegesen növelni kell a szabályalkotási (tárgyalási) folyamatnak és magának a szabályozásnak a transzparenciáját, azaz biztosítani kell a lehetséges legnagyobb mértékű nyilvánosságot és lehetővé kell tenni valamennyi érdek kiegyensúlyozott érvényesítését. Mindennél még fontosabb, hogy a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokban nem csupán a kereskedelmi-gazdasági érdekek, hanem az értékek is érvényesüljenek, elsősorban a fenntarthatóság és az emberi jogok területén. A gazdasági előnyök a „valeurs marchandes” fontosak, de mit érnek egy fenntarthatatlan világban? És mit ér a gazdasági jólét és a fenntarthatóság egy olyan világban, ahol az emberi méltóság, szabadság és az alapvető emberi jogok nem érvényesülnek? Mindebből következik, hogy a világkereskedelem szabályozása, sem multilaterális, sem regionális keretek között, ma már nem történhet elszigetelten, más fontos területek igényeinek figyelmen kívül hagyásával. A kereskedelem jó dolog, a szabadkereskedelem még jobb. De szabályozni kell, akként, hogy a gazdaságon túli értékeket is megfelelően érvényesítsük. Ez természetesen a hagyományos szabályozási módszerekkel és technikákkal szemben komoly kihívást jelent. Ezért is hasznosak a nemzetközi kereskedelem szabályozásával kapcsolatos viták. Látni kell azt is, hogy sem a multilaterális, sem a regionális kereskedelmi megállapodások nem lehetnek alkalmasak arra, hogy a világ összes gondját hátukra vegyék és megoldják. De arra igen, hogy egységes, holisztikus szemléletben közelítsék meg a különböző területek szempontjait és kiegyensúlyozottan érvényesítsék ezek értékeit.

A geopolitikai szerkezetre és a világkereskedelmi rendszerre egyaránt jellemző fragmentációs tendencia jelzi, hogy a globalizációnak nevezett sokszínű és összetett tünetcsoport korántsem tekinthető egyenes vonalú, egyenletes mozgásnak, még kevésbé minden elemében gyorsuló folyamatnak. Egyes elemei – technológia, adatforgalom – valóban felgyorsulnak, más elemei viszont – mint láttuk – sokkal inkább mutatják a fragmentáció, a regionalizáció, sőt a lokalizáció tendenciáit, tehát a globalizációs folyamat lassulását. Erre utal az is, hogy az elmúlt néhány évben a korábbi évtizedektől eltérően a világkereskedelem teljes mennyisége lassabban (vagy legalábbis nem gyorsabban) növekszik, mint

a globális GDP. (A fő oka ennek nem a protekcionizmus, hanem a technológiai fejlődés, ami egyre szélesebb körben teszi feleslegessé a termékek fizikai mozgását.)

Akárhogyan is ítéljük meg a globalizációs folyamat alakulását, az egész emberiséget fenyegető kockázatok változatlanul, sőt egyre inkább globális jellegűek. E kockázatok többsége vagy kizárólag, vagy jelentős részben emberi tevékenység következménye, az ember által előidézett veszélyek pedig az ember által hárríthatók el, vagy legalábbis csökkenthetők. A veszélyek globálisak, de súlyukat a különböző kontinenseken és régiókban eltérően ítéljük meg. Egy néhány évvel ezelőtti felmérés szerint az Egyesült Államokban és az Európai Unió néhány fejlett országokban a relatív többség az egyenlőtlenséget tartotta a legnagyobb veszélynek. Legalább két országban – elsősorban Oroszországban és Ukrajnában – a nukleáris háború került az első helyre, míg Afrikában a legtöbben az AIDS-től és más járványoktól tartanak. Ázsiában és Dél-Amerikában vegyes a kép, a különböző régiók és országok eltérő helyzetéből adódóan a legsúlyosabbnak ítélt veszélyek a klímaváltozástól a vallási gyűlöletig terjedtek. Ma már talán eltérőek lennének a felmérés eredményei és nem a kedvező irányban. Az utóbbi időben egyre több szó esik a nukleáris katasztrófa veszélyéről, amelyről több mint két évtizedig azt hittük, hogy már a múlté. A nukleáris robbanófejek azonban ma is többszörösen elegendőek a világ elpusztítására és a fegyverek terjedése sem állt meg. A nukleáris háborút nemcsak egy örült diktátor, hanem véletlen baleset vagy tévedés is kiválthatja. Az emberiség sokak szerint kötéltáncot jár és remélni kell, hogy ezt nem alvajáróként („sleepwalking”) teszi, amint ez az első világháború esetében történt. A tét most persze összehasonlíthatatlanul nagyobb, mivel ezúttal a kollektív öngyilkossági kísérlet teljes sikerrel járna. (Ezért is remélhető, hogy ettől az emberiség döntő pillanatban vissza fog riadni – amint ez ehhez közelálló helyzetekben már korábban megtörtént.) A globális felmelegedésről pedig nem csak többet beszélünk, hanem sokkal többet látjuk és érezzük annak tényleges következményeit. Ezért többet is teszünk ellene, de nyilvánvalóan nem eleget. A klímaváltozás megállíthatatlannak tűnik, mértéke döntően fogja befolyásolni az egész emberiség jövőjét, békét vagy háborút, az erőforrásokhoz, vízhez, energiához, élelmiszerhez való hozzájutást és természetesen a tíz- vagy százmilliók kényszerű helyváltztatását. (A 2015 évi hullám nagyon szerény és visszafogott előrejelzés volt, a figyelmeztetésért egyszer még hálásak is lehetünk.)

A veszélyek tehát adóttak, a kérdés az, hogy rendelkezünk-e olyan eszközökkel, intézményekkel és szabályokkal, amelyekkel ezek a veszélyek elháríthatók, vagy legalábbis „kezelhetők”. Olyan intézményekkel és szabályokkal, amelyek nem csupán arra alkalmasak, hogy eredményesen megbirkózzanak a globális kockázatokkal (és ami legalább ilyen fontos, gondoskodjanak arról, hogy élhessünk a szintén óriási globális lehetőségekkel), hanem arra is képesek, hogy helyreállítsák az emberek bizalmát az intézményekben és az általuk hozott normákban. Az intézmények iránti bizalmatlanság ma minden szinten jelen van, így a bizalom helyreállítása és megerősítése egyaránt globális, regionális és lokális feladat.

És mi lesz Európa válasza ezekre a kihívásokra? Hogyan nézünk szembe az új-régi veszélyekkel, feszültségekkel, antagonizmusokkal, agressziókkal, az új fundamentalizmusokkal, a visszatérő történelemmel? A történelmet különösen hosszabb távon meghatározó két legfontosabb területen nem állunk jól. E két terület a demográfia és a technológia. Előbbiben zsugorodunk, utóbbiban lemaradunk. Mindkettő alapvetően a kultúrától függ, hiszen a mi döntésünk határozza meg, hogy kívánjuk-e magunkat egyénileg és közösséileg reprodukálni, és az is a fejünkben dől el, hogy ki akarunk-e találni új dolgokat és mit teszünk ennek érdekében. A kultúra pedig átfogja és meghatározza gondolkodási, viselkedési mintáinkat és elválaszthatatlan attól, amit sűrítve közösségi identitásnak is nevezhetünk.

Így jutunk el az európai integráció legkomolyabb kihívásához, ami magából a folyamatból és nem kívülről ered. Ez pedig az az egyensúlyhiány, ami egyrészt a gazdasági és a politikai dimenzió, másrészt mindkettő és a kulturális dimenzió között fennáll. Az eredeti cél a politikai egység megteremtése volt ("finalité politique"), de idővel a politikai dimenzió és ennek külső megjelenítése a közös külpolitika, biztonságpolitika és védelem háttérbe szorult az amúgy látványosan sikeres gazdasági dimenzióval szemben. Ez határozta meg az integráció módszereit is, amelyek a fokozatos, inkrementális, reaktív, funkcionális technikákat részesítették előnyben. Az igazi gond azonban a kulturális dimenzió kiszorulása volt, aminek fő oka nem volt más, mint az európai identitással mint a közösségi identitásnak a nemzeti identitás utáni legfontosabb formájával szembeni érzéketlenség, sőt bizalmatlanság. Egyik oka ennek éppen a nemzeti identitással szembeni ideologikus ellenszenv lehetett, ami kisugárzott a közösségi identitás más kategóriáira, így az európai identitásra is. Ma már egyértelmű, hogy a nemzeti és az európai identitás feltételezi egymást, egyik sem lehet erős a másik nélkül. A nemzeti identitás adja a legerősebb közösségi önazonosságtudatot, és erre épül – a felmérésekből kitűnően nemzetenként különböző erősséggel – az európai identitás. Figyelemre méltó, hogy az Európához, sőt az Európai Unióhoz tartozás érzése történelmi okokból azokban az országokban a legerősebb – így Lengyelországban és Magyarországon – ahol a nemzeti hovatartozás érzése is különlegesen erős. Nekünk itt Európa viharosabb részén olyan külső támadásokkal kellett felvenni a harcot, amelyek egyszerre fenyegették nemzeti és európai létünket, és mindkét identitás együttes megőrzésének tétje a nemzeti közösségünk fennmaradása, túlélése volt.

Az európai integráció újragondolásának, megújítva megőrzésének ezért a legelső feltétele az eredeti célkitűzéseknek megfelelő három fő dimenzió közötti egyensúly helyreállítása. A politikai cél megvalósítása és ezzel összefüggésben a külső fellépés, mindenekelőtt a közös külpolitika, biztonságpolitika és védelem erősítése, az ehhez szükséges politikai, pénzügyi, intézményi-jogi feltételek megteremtése, ha nem is könnyű, de belátható időn belül megvalósítható feladat. A külső kihívások és veszélyek ezt önmagukban feltétlenül szükségessé teszik és ennek felismerése is, úgy tűnik, hogy legalábbis részben megtörtént. Világossá vált, hogy a tagállamok közötti béke sikeres biztosítása, a „béke hozam”, a kívülről érkező veszélyektől, esetleges támadásoktól nem véd meg és az sem örökéletű megoldás, hogy Európa biztonságáról mások gondoskodnak. A kontinensünk gazdasági és geopolitikai relatív térvesztése és legfőképpen demográfiai zsugorodása a külső kockázatokat tovább növeli, és a biztonság kérdését helyezi az integrációs folyamat középpontjába. Meg kell védeni az európai népek szállásterületét és meg kell teremteni az ehhez szükséges biztonsági feltételeket és védelmi képességeket. A terület és annak védelme azonban nem öncél, és nem csupán a terület adta források megőrzését jelenti, hanem annál sokkal többet. Meg kell védeni a harmadik, a kulturálisnak nevezett dimenziót, az európai identitást. Ehhez el kell fogadni annak létét, szerepét és értelmes vitát kell folytatni annak tartalmáról. E vita be fogja mutatni, hogy az európai identitás tartalmi elemei közül más és más jegyeket helyezünk előtérbe. Vannak, akik számára az antik örökség, a reneszánsz és a felvilágosodás és vannak, akik számára a zsidó-keresztény vallási-kulturális örökség a legfontosabb. A sorrendet eltérően ítéljük meg, de ez az európai identitás lényegén nem változtat. Látnunk kell a görög templomokat, de látnunk kell a keresztény templomokat és a zsinagógákat is. Európában mindenütt jelen van a kereszt, az utak mentén és a temetőken, mindenütt halljuk a harangszót, legfőképpen a déli harangszót. De a felvilágosodás nélkül Európa nem volna az, ami és a szabadság, egyenlőség és testvériség eszméi napjainkban különlegesen fontos üzenetet hordoznak. És amikor az emberi jogokról szólunk, nem felejtjük el,

hogyan az univerzális értékek alapját a nagy világvallások teremtették meg, az emberi méltóság, szabadság, felelősség és egyenlőség tételét a keresztény filozófia fogalmazta meg. Mindezek alkotják – a jogi normáknak a római jogban gyökerező tiszteletével együtt – a közös európai kulturális, szellemi örökséget és az arra épülő, a múlt által megeremtett és a jövőnek szóló egységes és sokszínű európai identitást. Ezt a kulturális-civilizációs lényegét kell újra felfedeznünk, megértenünk, befogadnunk és megerősítenünk, és erre kell az európai építkezést alapoznunk.

Folytatódik az európai integráció? Igen. Létrejön-e egy kétszintű szerkezet, két vagy több unió lesz-e az unión belül, azaz kialakul-e az uniók uniója? Nem. (Törekvések voltak, vannak és lesznek is erre, de az egyes országcsoportok intézményi formát öltő, tartós, sőt végleges szétválása az első kérdésre adott igenlő válasz cáfolatát jelentené, annak a történelmi vállalkozásnak a végét, amit európai integrációnak nevezünk.) Megújul-e a folyamat, mindenekelőtt a közösségi identitások, a nemzeti és az európai identitás kölcsönös elismerésének és megerősítésének alapján? Helyreáll-e a bizalom az európai intézményekben, az intézményeket igazítjuk-e a valósághoz, vagy a valóságot akarjuk-e az intézményekhez alakítani? Tudunk-e ésszerű és hatékony hatáskörmegosztást érvényesíteni a tagállamok és az uniós intézmények között? Tiszteletben tartjuk-e azt az alapelvet, hogy az unió abban a körben cselekedhet, amelyben a szuverén tagállamok a hatáskörük gyakorlását (és nem a szuverenitásukat) ráruházták? Tudjuk-e erősíteni az egységes cselekvést a legfontosabb kérdésekben, mindenekelőtt a külső fellépés, a külpolitika, a biztonságpolitika, a közös kereskedelempolitika, az egységes belső piac megőrzése területén? Az egység keretében tudjuk-e biztosítani azt az ésszerű rugalmasságot, ami éppen az egység megőrzésének feltétele? Igen.

És Európán belül van közép-európai identitás? Erősödni fog-e a közép-európai együttműködés? Meg tudjuk őrizni a V4 egyedülálló sikerét úgy, hogy megtaláljuk a többi térségbeli ország felé történő nyitás legjobb formáit? Igen.

Vannak abszolút érvényű univerzális értékek és erkölcsi normák? Vannak. Alkothatók és érvényesíthetők olyan univerzális, európai és nemzeti jogszabályok, amelyek ezeken az értékeken és normákon alapulnak? Igen. Befolyásolható, alakítható a jog eszközével a világ? Igen.

Létrehozhatóak olyan univerzális, európai és nemzeti jogszabályok, amelyek egységesen érvényesítik a gazdasági, fenntarthatósági és emberi jogi értékeket és érdekeket? És ha ez lehetséges, nem volna itt az ideje annak, hogy e normák minden szinten elismerjék az őshonos nemzeti kisebbségek identitását, közösségi jogait és az autonómiájuk valamilyen, az adott történelmi, földrajzi, politikai helyzetnek legjobban megfelelő formáját? De igen.

I. FEJEZET

IDENTITÁS, SZUVERENITÁS, GEOPOLITIKA

IDENTITÁSOK KORA

Amikor évekkel ezelőtt egy folyóirat felkért, hogy írjak a jövőről, eleget tettem a felkérésnek, de két változatban foglaltam össze a világ sorsának lehetséges alakulását. Jeleztem, hogy mindkét – tehát mind a pozitív, mind pedig a negatív – jövőkép egyaránt abszurd, de nem mindegy, hogy milyen irányban befolyásoljuk a jövőnket.

Most egyetlen jövőképet kellene adnom, ami még nehezebb, mint hét-nyolc évvel ezelőtt. A világ még összetettebb, áttekinthetlenebb, előreláthatatlanabb lett, növekedett a káosz, további teret nyert az entrópia a harmóniával szemben, erősödtek és új elemekkel bővültek a globális kihívások és nem erősödtek az ezek kezelésére hivatott intézmények és normák. Általános a rossz hangulat, nemcsak Európában, hanem az egész világban, erősödik és terjed a bizonytalanság érzete, az ebből fakadó szorongás. Ha pedig félünk a jövőtől, félünk önmagunktól is, ezért szaporodnak a különös, torz elméletek és világmagyarázatok, ezért sejlenek fel a legkülönbözőbb sötét és láthatatlan összeesküvések, melyek felismerése az új hamis próféták feladata. A kordivatot illik követni, nemcsak a politikában, általában a gondolkodásban is, hiszen ha nem vagy „gloomy”, nem lehetsz „trendy”.

A két nagy dilemma ugyanaz marad, de súlyuk tovább növekszik. Hogyan nézzünk szembe a globális veszélyekkel és hogyan éljünk a tudomány és a technológia gyorsuló fejlődése által teremtett különleges lehetőségekkel? Hogyan számoljuk fel a mélyszegegyensúlyt, hogyan biztosítsuk mindenkinek a tiszta ivóvizet, hogyan szorítsuk vissza a járványokat? Ami pedig a lehetőségeket illeti, hogyan tudjuk felhasználni az emberi gondolkodás eddigi és jövőbeni eredményeit, anélkül, hogy közben elpusztítjuk egymást vagy éppen a bolygónkat.

Az elmúlt esztendő sok szempontból különleges volt, jó néhány fejleménye hosszú ideig hat majd és fontos üzenetet hordoz a jövőnk számára. Jól alakult a klímaváltozás ügye, sőt úgy tűnik a nukleáris fegyverek elterjedésének kockázata is csökkent. Jó néhány területen fáradni látszik globalizáció (például a világkereskedelem lassabban nő, mint a világgazdaság) és lassul a nagy világgazdasági és geopolitikai átrendeződés, a „great shift”, ezen belül fakul a BRICS „csoda” fénye.

Néhány régóta ismert kihívás robbanásszerűen felerősödött, új formákat öltött és új tartalmakat kapott. Terrorizmus mindig volt és az iszlám radikalizmus terrorizmusa is régóta szedi áldozatait. Területi dimenzióval, a globális kalifátus állama megteremtésének igényével azonban a terrorizmusnak ez a változata most jelent meg. Az Iszlám Állam globális terrorizmusa hosszú évekig fogja veszélyeztetni a világot, abban az esetben is, ha a területhez kötött politikai-hatalmi egységet és az azzal szorosan összenőtt bűnözői struktúrát sikerül katonai eszközökkel felszámolni. Ez új világháború, amelynek kirobbantói globális célokat tűztek ki, és amelyet új eszközökkel vívnak. Az okok összetettek és nem világos még, hogy milyen mértékben játszanak szerepet a materiális, gazdasági, szociális tényezők, és milyen mértékben hatnak közre az erőszak és a halál kultuszára épülő ideológiák. Konkrétan arról is vita folyik, hogy az Iszlám Államnak nevezett terrorszervezet a radikális, vallási gyökerűként meghirdetett ideológiájának a megvalósításához teremtett egy korlátlan erőszakot alkalmazó politikai, valójában bűnöző szervezetet, vagy egy különleges anyagi (egyben hatalmi – szexuális) javak megszerzésében érdekelt bűnözői csoport keresett és talált magának ideológiát. (E kérdés más tömegpusztító ideológiák megvalósítása esetében is felvethető). Akárhogy is van, a háború nem kerülhető el, a megbékélés nem lehet meg-

oldás. A harcot nagy körültekintéssel, változatos és arányos eszközökkel és legfőképpen univerzális összefogással kell megvívni.

Civilizációk összecsapása? Korántsem. Ha összecsapásról beszélünk, az elsődleges „clash” egy adott civilizáción belül zajlik a nagy többségben lévő mérsékelt és a kisebbséget képviselő radikális iszlám között. A tét az, hogy a jelenleg 1.7 milliárdnyi (2050-ben pedig 2.7 milliárdnyi), hitében és a vallási szabályok követésében a más civilizációkhoz-állásokhoz képest elkötelezettebb iszlámhívó melyik utat választja. A harc mindenekelőtt erről szól, ehhez kell a radikálisoknak a zabolátlan erőszak és a halál kultusza. És ha ez sikerülne, akkor lehet a nagy célt, a globális iszlám kalifátust megteremteni, akkor már valóban a civilizációk összecsapása, az iszlámon kívüli vallások és civilizációk megsemmisítése útján. Ezért sem szabad a civilizációk, kultúrák és az ezek legfontosabb elemét alkotó vallások közötti létező és fontos eltérések felismerését és elismerését e civilizációk közötti harccal összetéveszteni és az összecsapást elkerülhetetlennek tételezni. A sokat bírált és sokkal kevésbé értett Huntington egyáltalán nem ezt tette, éppen ellenkezőleg a különbségek kimutatása és elemzése mellett a párbeszéd és megértés fontosságát húzta alá.

A különbségek pedig fennállnak, sőt úgy tűnik, hogy az elmúlt évtizedekben az anyagi természetű globalizációs folyamatok és a kölcsönös függés erősödése ellenére sem csökkentek. A civilizációs-kulturális különbségek valójában nem gyengülnek, hanem erőteljesebb hangsúlyt kapnak és ez az egyik fontos tényezője (más, anyagi, technológiai, gazdasági tényezők mellett) a fragmentáció, a regionalizáció és a lokalizáció legkülönbözőbb területeken történő felerősödésének. Ez pedig megkerülhetetlenné teszi a közösségi identitások kérdését, szerepét a jelen és a jövő világában. A közösségi identitás a mi számunkra elsősorban nemzeti és európai identitás. Mindkettő elválaszthatatlan attól a civilizációtól, amihez tartozunk, és attól a kulturális-vallási örökségtől, ami a miénk, ami minket közösségként tesz azzá, ami vagyunk.

Az elmúlt esztendőben nemcsak a terroristák bombái robbantak. Berobbant a migrációs válság, persze korántsem előzmények nélkül. A menekülők és a gazdasági bevándorlók már korábban megindultak, de ilyen emberáradatra a múlt század nagy tragédiái óta nem volt példa. Más kérdés az, hogy a fokozódó veszélyről, mindenekelőtt a Szíriával szomszédos országokban felgyülemelő, egyre reménytelenebb helyzetbe kerülő milliókról a világ és felelős intézményei nemigen akartak tudomást szerezni és nem hozták meg a globális kihívás elhárításához szükséges intézkedéseket. Amikor pedig a veszély tragédiába fordult, az egyik legelső lépés a képmutatás és lelkifurdalás sarkallta bűnbakkeresés volt. Lassan és késve sikerül felismerni, hogy globális problémával állunk szemben, hogy a szükséghelyzet elhárításához azonnali és határozott döntésekre van szükség, hogy határok nélkül nincsenek sem államok, sem politikai egységek, de nincs – és nem is lesz – világrend sem. A menekültek és a nagy néptömegek áramlásával, befogadásával, integrálásával kapcsolatos, az emberiség és persze Európa jövőjét meghatározó sorskérdésekre pedig egymás hibáztatása és sértegetése nélkül, higgadt párbeszéd, a különböző helyzetekből és nemzetstratégiákból fakadó eltérő álláspontok józan ütköztetése és egyeztetése útján kell megoldást keresni, nemzeti, európai és globális szinten egyaránt. Ez a vita pedig magától értetődően ki kell, hogy terjedjen a civilizációk kapcsolatára, az univerzális értékek és normák szerepére, ezek viszonyára a különböző civilizációk kultúrák, vallások értékeivel, normáival, életmódjával, szokásaival, tehát a legszélesebb értelemben vett közösségi identitással.

Időszerű lett tehát ismét Samuel Huntington és persze mindaz, amit előtte oly sokan, Max Webertől Toynbee-ig, Durkheimtől Braudelig a civilizációkról, azok eltérő jegyeiről írtak. (Karl Marxot talán nem kellene elővenni, ő ugyanis az osztályok eltérő helyzeté-

ből valóban azt a következtetést vonta le, hogy a clash elkerülhetetlen, szükségszerű és kívánatos.) A globális összetartozás, az emberiség „akaratlan közössége” és az abszolút gyökerű univerzális értékek mellett velünk él a civilizációs sokszínűség, a világrend (ha van egyáltalán egységesnek mondható világrend) nemcsak geopolitikailag multipoláris, hanem multicivilizációs is. Ezt pedig nemcsak figyelembe kell venni, hanem érvényesíteni kell a globális kihívásokkal történő szembenézés során, akár a nemzetközi terrorizmus, akár a tömeges migráció, akár más, az egész emberiséget fenyegető veszélyről van szó.

2015 számomra mindenekelőtt a közösségi identitások (újra)felfedezésének az esztendeje volt. Azé a közösségi önazonosságé, amelynek nem elsősorban más közösségekkel szemben, hanem saját létének, lényegének megtalálása útján fejezi ki magát. Esetenként lehet fontos annak kimondása is, hogy mi az, ami nem vagyunk, de ennél fontosabb annak a pozitív meghatározása, megtalálása, felépítése, újraépítése, megerősítése, hogy mi az, ami vagyunk. Így van ez a nemzeti identitással, az európai identitással és a nyugati civilizációhoz tartozásunkkal egyaránt.

A közösségi önazonosság a múltban gyökerezik, kollektív identitásunkat nyelvi, kulturális, szellemi és lelki örökségként kapjuk. De az örökség üzenete a jövőhöz szól, annak a közösségnek a jövőjéhez, amelyik meg akarja őrizni lényegét, és ennek megfelelően akarja alakítani jövőjét. Ez a közösségi önazonosság nem rombol, hanem épít, nem ellenfelet, hanem kapcsolatot keres, nem vákuumot teremt önmaga leépítésével, hanem építi és megtalálja önmagát. Nincs diverzitás identitás nélkül, magyarul nincs sokszínűség, önálló, saját színek nélkül.

Akkor hát mit hoz a jövő, közelebből a jövő esztendő? Egyszerűbb lesz ezt egy év múlva megírni. Találgatni persze lehet. Enyhül a migrációs nyomás? Átmenetileg talán igen, (feltéve, ha végre minden szinten átgondolt, rendszerbe illesztett és határozott intézkedések történnek), de csak azért, hogy a jövőben új, még nagyobb lendületet kapjon. Sikeresen megküzd a világ a dzsihád terrorjával, felszámolja-e az Iszlám Államnak nevezett borzalmat? Utóbbit talán igen (bár feltehető, hogy ehhez is többre van szükség, mint egy évre), az iszlám radikalizmus terrorizmusa azonban marad, sőt a területüket elvesztett harcosok visszatérése miatt még veszélyesebb is lehet. Ez a terrorizmus területhez nem kötött globális művelet, a harc is globális és hosszú lesz, a terrorizmus materiális, szociális, gazdasági, politikai okainak felszámolása pedig még sokkal hosszabb. Az igazi küzdelem a fejekben zajlik majd, az eszmék, az ideológiák területén. Nagyon fontos a gazdaság, a geopolitika, a politikai hatalom és az abból fakadó anyagi haszon, de különösen lényeges az az erősödő – vagy visszatérő? – felismerés, hogy „it is culture that matters”, megkerülhetetlen a kultúra és az arra épülő közösségi identitás. Döntő kérdés, hogy felülkerekedik-e a mérsékelt, transzcendens gyökereit megújító, kreativitását visszanyerő mérsékelt iszlám a szélsőséges radikalizmussal szemben és megtalálják-e nagy világvallások és hívőik azt, ami összeköti őket.

Lesz béke a Közel-Keleten? Szíriában talán lesz megállapodás, a béke ennél nehezebb dolog. Újraindulnak az izraeli-palesztin béketárgyalások? Lehet, de az eredményben talán már John Kerry sem hisz. Megvalósul az iráni megállapodás? Valószínűleg igen, de a siita-szunnita ellentét, versengés és bizalmatlanság („civilisation of clashes”) marad, éppen úgy, mint a perzsa birodalomtól való mélyen gyökerező és rendkívüli mértékű izraeli félelem. Újraindulnak-e az orosz-ukrán fegyveres harcok? Minden érdek és a valószínűségek józan mérlegelése amellettszól, hogy ez ne történjen meg. De nem mindig az érdekek és józan érvek döntenek. És a Távol-Kelet? Évek óta mondjuk, hogy az igazán veszélyes tektonikus erők elsősorban Ázsiában mozdulhatnak meg, a döntő geopolitikai választóvonalak és út-

közési pontok itt vannak. Huntigton már jelezte, hogy a világ sorsát a Nyugat arroganciája, az iszlám intoleranciája és Kína igényeinek magabiztos érvényesítése fogja meghatározni. A G2, a két gazdasági és geopolitikai óriás vetélkedését helyi konfliktusok is színezik, ahol szintén nem hiányoznak a történelmileg örökölt érzelmi-kulturális tényezők. Túl nagy itt a tét ahhoz, hogy a feszültségekből valóságos konfliktus származzon. Az 1914-et megelőző „alvajárást” (Clark) idéző példák lassan háttérbe szorulnak, nagyok a különbségek és még nagyobbak a kockázatok.

És Európa? Lesz megállapodás az Egyesült Királysággal? Lesz. Maradnak a britek az Európai Unióban? Ezt követően maradnak-e a skótok az Egyesült Királyságban? (Azaz „United” marad-e a UK a „Unionon” kívül?) Nem tudom. De azt tudom, hogy Közép-Európának és ezen belül Magyarországnak nagyon fontos stratégiai, geopolitikai, biztonságpolitikai és gazdasági érdeke, hogy a britek maradjanak az Unióban. Lesz-e többszempontú Európa? Nem lesz, mert már van. Évtizedek óta. A sebesség eltérő, annál is inkább, hogy az euróból történő kimaradásra vonatkozóan a briteknek és a dánoknak adott felhatalmazás (opt-out), a schengeni övezet határainak az Európai Unió határaitól történő eltérése, úgyszintén a megerősített együttműködés lehetőségének intézményesítése az eltérő sebességeket, valójában eltérő szinteket az integrációs szerkezet tartós elemévé tette. A brit igények ésszerű teljesítése és a britek bennmaradása ezt a többszintű szerkezetet tovább erősítene annak ellenére, hogy David Cameron egyik kívánsága éppen az, hogy ne épüljön fal az euróövezet és az azon kívüli tagállamok közé, az egységes piac maradjon egységes és a gazdasági és pénzügyi unió tervezett továbbfejlesztése ne járjon az eurót nem alkalmazó tagállamok érdekeinek a sérelmével.

Európa jövőjével kapcsolatban azonban van egy súlyosabb kérdés. Mélyül-e, erősödik-e a szemléleteknek, gondolkodásmódoknak, érzéseknek az a megosztottsága, amit az elmúlt esztendő fejleményei, elsősorban a bevándorlási válság hoztak elemi erővel a felszínre? E megosztottság korábban is ott lappangott a gazdasági fejlettségi szintek eltérései mögött. Az egymásba kapcsolódó válságok nyomán pedig megjelentek azok a nézetek, amelyek az Unió összes gondjának okát az elszigetelt keleti bővítésben (tehát Európa újra-egyesítésében) vélték megtalálni. Erősödött Európa nyugati felének a keletivel szembeni bizalmatlansága, ami fokozatosan és sajnálatosan kölcsönös idegenkedésbe fordult. Vannak a nyugati végeken, akik újra szeretnék, szűkebb körben kezdeni? Lehet. De ez senkinek nem állhat érdekében és nem is lesz belőle semmi. De azt tudjuk, hogy veszélyes gondolatok veszélyes és ellenőrizhetetlen folyamatokat indíthatnak el. Ne segítsük, hanem akadályozzuk meg ezeket.

Így érkezünk hát Közép-Európához. Van önálló közép-európai identitás? Sokak szerint igen. Lesz ennek szerepe a további európai építkezésben? Igen. 2016 februárban megkezdjük a Visegrádi Négyek együttműködésének a következő negyedszázadát. Az elmúlt 25 esztendő egyik legnagyobb eredménye a közép-európai, ezen belül a visegrádi együttműködés megerősítése. Az elmúlt esztendő megpróbáltatásai közelebb hoztak bennünket, mint 1335 óta bármikor. A jelenlegi szövetségünk ugyanakkor senki ellen nem irányul, éppen ellenkezően a jövőnk egy erősebb, hatékonyabb és demokratikusabb Európai Unión belül képzelet el és szerepünket az európai integrációs folyamat ebbe az irányba mozdításában látja. És mindenekelőtt abban, hogy ez az Unió olyan Európára épüljön, amely megtalálja, megerősíti és meg is védi kulturális örökségét és önazonosságát.

És mi lesz velünk, magyarokkal? Erről talán legközelebb. A globális folyamatok összefüggésében azonban egy kérdést fel kell tennünk. Ha a közös kulturális, nyelvi, lelki örökségre épülő közösségi identitások, a nemzeti és európai önazonosság szerepe a világ nagy civilizációinak kapcsolatrendszerében láthatóan és elismerten növekszik, nem volna

itt az ideje az őshonos nemzeti kisebbségek közösségi jogait, autonómiájuk valamilyen formáját elismerni?

Heti Válasz, 2016. január 7.

IDENTITÁS ÉS GEOPOLITIKA

Nemrégiben azt írtam, hogy 2015 a közösségi identitások (újra) felfedezésének az esztendeje volt

„Azé a közösségi identitásé, amely nem elsősorban más közösségekkel szemben, hanem saját létének, lényegének megtalálása útján fejezi ki magát. Esetenként lehet fontos annak kimondása is, hogy mi az, ami nem vagyunk, de ennél fontosabb annak a pontos meghatározása, megtalálása, felépítése, újraépítése, megerősítése, hogy mi az, ami vagyunk. Így van ez a nemzeti identitással, az európai identitással és a nyugati civilizációhoz tartozásunkkal egyaránt.

A közösségi önazonosság a múltban gyökerezik, kollektív identitásunkat nyelvi, kulturális, szellemi és lelki örökségként kapjuk. De az örökség üzenete a jövőhöz szól, annak a közösségnek a jövőjéhez, amelyik meg akarja őrizni lényegét és ennek megfelelően akarja alakítani jövőjét. Ez a közösségi önazonosság nem rombol, hanem épít, nem ellenfelet, hanem kapcsolatot keres, nem vákuumot teremt önmaga leépítésével, hanem építi és megtalálja önmagát. Nincs diverzitás identitás nélkül, magyarul nincs sokszínűség önálló, saját színek nélkül.”¹

Valójában az egyéni és közösségi identitás kérdése már régóta kilépett a nyelvi jelenségek és tudományos fogalmak köréből és egyre érzékenyebb politikai kategóriává vált. A különböző tudományok, így a pszichológia, a szociológia, a filozófia érdeklődése az identitás fogalma iránt közismert, a tudományok sorából nem marad ki a közgazdaságtudomány sem. Példa erre, hogy az identitás témájáról az elmúlt években az egyik legismertebb művet egy közgazdasági Nobel díjas tudós, Amartya Sen írta.² De fontos kérdése az identitás meghatározása a jogtudománynak is, ezen belül elsősorban a nemzetközi magánjognak, mivel a kollíziós normáknak kell eldönteniük, hogy melyik állam jogát kell tekintenünk az ember személyes jogának, mi tehát az az ismérv, tényező, amelynek alapján a leghelyesebb eldönteniük, hogy egy meghatározott személy melyik államhoz és így annak jogához kapcsolódik a legszorosabban. Nem véletlen, hogy a személyes jog meghatározására irányuló elméletek és az ezeknek megfelelő jogi szabályozások két egymással ellentétben álló módon keresték és találták meg az ember identitásának a meghatározását. Amikor ugyanis eldöntjük azt, hogy az ember melyik állam jogával áll a legszorosabb kapcsolatban, melyik államhoz, mint politikai közösséghez kapcsolódik, tartozik, akkor azt a kérdést döntjük el, hogy az egyéni identitás szempontjából a lakóhely (állandó tartózkodás) alapvetően territoriális tényezője, vagy a jelentős mértékben vérségi alapon álló, tehát öröklött állampolgárság kritériuma legyen a meghatározó szempont. A politikai közösséghez történő szorosabb kapcsolódás persze az egyéni identitásnak csak egyik, korántsem kizárólagos eleme, már csak azért sem, mert maga az egyéni identitás sohasem kizárólagos. Mégis az a kérdés, hogy az ember személyes jogának meghatározása alapjának a lakóhelyet, vagy az állampolgárságot tekintjük, elválaszthatatlan az egyéni identitás egy sor gazdasági, demográfiai és politikai tényező által történelmileg kialakított, alapvetően kulturális fogalmától. A jognak, a kollíziós jogi szabályozásnak tehát az egyéni identitás fogalmával szorosan összefüggő kérdésben kell állást foglalnia. Meg is teszi ezt, nyilván a jogalkotói érdekeknek megfelelően, de ezzel egyben egy lényeges elméleti-filozófiai kérdésben is

¹ Heti Válasz, Identitások kora, 2016. január 7.

² SEN, Amartya: *Identity and Violence. The illusion of destiny*. W. W. Norton & Co., New York – London, 2006..

állást foglal: kik vagyunk, hova tartozunk, melyek azok az állami normák, amelyek a minket érintő fontos kérdésekben irányadók, meghatározzák életünket.

A személyes jog meghatározásának a kérdése az egyéni identitás tehát fontos, de nem kizárólagos eleme. A személyes, egyéni identitás ugyanis sohasem lehet kizárólagos, az ember sohasem tartozik egyetlen csoporthoz, egyetlen közösséghez. Az ember egyszerre kapcsolódik különböző kollektívumokhoz, állampolgára egy államnak, tagja lehet egy nemzeti közösségnek (például magyar vagy kurd), egy vallási közösségnek, de dönthet úgy is, hogy egy politikai mozgalomban vagy pártban éli meg a csoporthoz tartozás élményét. Ha a kizárólagos hovatartozás érzése mégis kialakul, akkor nagy baj van, példa erre a bolsevik identitást a családi kötődés elé helyező kisfiú, aki édesapját jelenti fel, vagy éppen napjaink öngyilkos merénylője, aki a szélsőséges iszlámizmusban találja meg kötődésének, tehát az identitásának egyetlen forrását.³ Az identitás fogalmával kapcsolatos, széles körben terjedő bizalmatlanságot jelentős részben éppen a kizárólagos identitásból (single affiliation) eredő veszélyek táplálják. A másik szélsőség az identitás tagadása, mindenfajta kötelék, kötődés elutasítása. Az identitás tagadása vagy legalábbis figyelmen kívül hagyása (identity disregard) egy minden kötődéstől mentes, elszigetelt, „racionális bolondot” (rational fool) tételez, aki önmaga kizárólagos megvalósítását egyedül, mindenfajta hovatartozástól függetlenül képzei el.⁴ Ez gyakorlatilag is megvalósíthatatlan, mivel egyes közösségek, például az állam bizonyos helyzetekben elkerülhetetlenül érvényesítik az adott közösséghez tartozásból, például a személyes jog alkalmazásából fakadó következményeket.

A többszörös identitás gyakran és szinte óhatatlanul felveti az identitások ütközését. Szembekerülhetnek egymással például az állampolgárságból eredő kötelek a nemzeti közösséghez történő kötődésből származó érzésekkel (például amikor egy nemzeti kisebbség tagja katonai behívót kap, abból a célból, hogy vegyen részt egy számára idegen fegyveres konfliktusban), vagy amikor kiélezett történelmi helyzetben egy vezető politikusnak választania kell a politikai párthoz tartozás és a nemzete iránti elkötelezettség között. Ez utóbbi történet mindenekelőtt Nagy Imre esetében, aki nemzetét, és ezzel együtt a mártírhálált választotta.

Nagyon lényeges, hogy az egyéni identitás nemcsak többszörös, a kapcsolódás nemcsak plurális, hanem szabad is. Ez az identitás szabad megválasztásának a tétele, ami nélkül nincs emberi szabadság. Ésszerű korlátok vannak és lehetnek, de a politikai és vallási közösségek megválasztásának szabadsága az alapvető emberi jogok érvényesülésének elengedhetetlen feltétele. A választás joga és szabadsága ezért az egyéni identitás egészséges kiépülésének nemcsak feltétele, hanem szerves része is. Egyrészt tudnunk kell, hogy kik vagyunk és hová tartozunk, másrészt rendelkezünk kell azzal a joggal és szabadsággal is, hogy döntsünk a hovatartozásunk alapvető kérdéseiben. Ez egyaránt jelenti az identitás megválasztásának a szabadságát és a kettős vagy többszörös identitás mások általi elismerésére irányuló jogot.

Az identitás választás szabadságából és a plurális kötődés elismeréséből következik, hogy főszabályként nem lehet akadály a kettős állampolgárság elismerésének. Ez természetesen nem zárja ki a valóságos kapcsolat (genuine link) nemzetközi közjogi elvének⁵ az

³ A „singular affiliation”-ről lásd SEN 2006. 20. A veszélyekről, MAALOUF, Amin: *Les identités meurtrières*. Grasset, Paris, 1998.

⁴ SEN 2006. 21.

⁵ A „genuine link”-nek a Nottebohm ügyben (Liechtenstein v. Guatemala) kialakított fogalmáról lásd LAMM Vanda: *A Nemzetközi Bírószág Ítéletei és tanácsadó véleményei 1945-1993*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 74–79. A témáról lásd még KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabá-*

alkalmazását, azt a követelményt tehát, hogy az állam és polgára között tényleges, valóságos kapcsolatnak kell fennállnia. E kapcsolat ugyanis korántsem kizárólag területiális, illetve materiális kell, hogy legyen, nem korlátozódhat tehát a lakóhelyre vagy állandó tartózkodási helyre. Az egyéni, személyes identitásból következik, hogy e valóságos kapcsolat lehet nyelvi, kulturális kötődés is, ami független a lakóhelytől. Egy adott nemzeti közösséghez tartozást éppen ezek a kulturális, szellemi-lelki tényezők határozzák meg, amelyek összességükben nem jelentenek mást, mint a nemzeti identitást. És mivel e nemzeti identitás nemcsak az ismert történelmi tényezők, hanem a világban jelenleg zajló globális jellegű, tömeges helyváltoztatási folyamatok miatt egyre bővülő körben nem azonos az állampolgársággal, a kulturális alapú nemzeti identitás befogadásának a leghelyesebb módja a többes állampolgársági kapcsolat elismerése. A lakóhelytől független állampolgárság természetesen nem érinti mindazokat a jogokat és kötelezettségeket, amelyeket a lakóhely, illetve a lakóhelyre épülő (elsődleges) állampolgárság állama a lakóhelyhez/állandó tartózkodási helyhez kapcsol (adózás, honvédelmi kötelezettségek).

Az identitás megválasztásának szabadsága, a „ki vagyok” kérdésre adott válasz az emberi szabadság és felelősség központi kérdése, az identitásra vonatkozó egyéni döntés a személyiség önmegvalósításának elengedhetetlen feltétele. Az identitásválasztás szabadságából pedig egyenesen következik az identitás megváltoztatásának szabadsága, ami összefügghet a helyváltoztatással, de történhet attól teljesen függetlenül, mint például egy vallási közösségből vagy politikai mozgalomból történő kiválás és egy másikhoz történő csatlakozás. Külső korlátok és szabályok lehetnek, de a választás és a változtatás szabadsága az egyéni identitás legfontosabb, egzisztenciális eleme.

Eltérő megközelítések, tudományos elméletek, viták és konfliktusok tehát az egyéni identitással kapcsolatban is vannak. Az igazi és súlyosabb politikai konfliktusok azonban a közösségi identitás fogalmával, elismerésével és szerepével kapcsolatosan bontakoztak ki és válnak jelenleg is egyre élesebbé.

A kollektív identitásoknak nemcsak a léte, hanem a sorrendje is politikailag érzékeny és vitatott téma. Sokan vagyunk, akik a legfontosabb közösségi identitásnak a nemzeti identitást tekintik, egyszerűen azért, mert ezt a hovatartozást éljük, éljük meg a legtöbben a legmélyebben. A közösségi identitást, így a nemzeti identitást is, történelmi, gazdasági, politikai, kulturális tényezők alakítják, de az eredmény egy döntően kulturális, lelki-érzelmi összetartozás és az erre épülő közösségtudat, amit a nemzet esetében nemzettudatnak nevezünk. És itt van az első komoly dilemma, amivel nemcsak mi magyarok itt a Kárpát-medencében, hanem sok más nép – kulturális nemzet – a világban szembesül. Amit sokszor úgy nevezünk, hogy a nemzet és az állam határai, ami esetünkben nem esnek egybe, az valójában az az eltérés, ami az állam és a nemzet fogalma között fennáll, és amit nagyon sok világnyelvre – mindenekelőtt angolra és franciára – lefordítani sem tudunk. A kettős állampolgárság az egyéni identitás szintjén megoldhatja a dilemmát, de ettől még az állam, mint közösségi identitásképző közjogi-politikai egység és a kulturális, lelki-érzelmi tényezőkre épülő nemzet két különböző kollektívum marad. A kulturális, nyelvi közösségek és az államok – persze szerte a világban – különösen Afrikában és Ázsiában – sem esnek egybe és ebből származik, vagy ezáltal erősödik fel a konfliktusok jelentős része.⁶ E feszültségek feloldásának egészen bizonyosan nem az a módja, hogy tagadjuk a közösségi

lyozásának történeti fejlődése – koncepciók és alapmodellek Európában és Magyarországon. PHD értekezés. Budapest 2009. 16.

⁶ FARSANG Árpád: *Egy népszavazás hordaléka.* Új Ember Kiadó, Budapest, 2006. 96–112.

identitásnak a pusztá létezését, vagy azt állítjuk, hogy nem létezhet az államtól eltérő, kulturális, lelki-érzelmi összetartozásra épülő nemzeti identitás. Ha pedig elismerjük ennek a nemzeti identitásnak mint alapvetően történelmi, kulturális jelenségnek a létét, akkor elkerülhetetlenül el kell gondolkodni azon, hogy ezek az összetartozó, kollektív identitást hordozó közösségek – más szóval nemzeti kisebbségek vagy nemzetiségek – valamilyen formában politikai elismerést is nyerjenek. És itt kell hangsúlyoznunk, hogy e kollektív identitás politikai elismerése csak történelmileg kialakult kulturális, nyelvi közösségeket, azaz az őshonos nemzeti kisebbségeket kell, hogy megillessen. A nemzeti kisebbségek közösségi jogainak elismerése sajnos éppen azért ütközik Európa szerte súlyos akadályokba, mert nem történt meg, és ma sem történik meg az őshonos közösségek és a bevándorló kisebbségek közötti világos és egyértelmű különbségtétel.

Ami a másik nehéz kérdést, a nemzet és az állam viszonyát, a két fogalom megkülönböztetését illeti, sajnos a jelenlegi magyar szóhasználat sem következetes és letérni látszik a rendszerváltozás idején bevezetett, a nemzet és az állam közötti különbségtétel útjáról. Erről tanúskodik a „nemzetállam” kifejezés egyre szélesebb körű használata (hiszen ez következik a nation state-ból és az état – nation-ból...), ami egyrészt óhatatlanul azonosságot érzékeltet a kettő között, másrészt – hogy az angolnál maradjunk, mintegy „implied” módon – egyfajta homogenitást is sugall. Márpedig a homogén nemzetállam nem a mi kedvenc szavunk, más – tőlünk nem távol fekvő – államok kedvelik ezt alkotmányukban is leszögezni.

Az államhoz és a nemzethez tartozás eltéréseiből fakadó feszültségek és konfliktusok sikeres kezelésének egybeként két fontos feltétele van.

Az első feltétel annak elismerése, hogy a két identitás egymástól eltérhet és egymás mellett, egyidejűleg létezhet, és pedig akként, hogy egymással nem kerül konfliktusba. Az eltérés tagadása nem oltja, hanem gerjeszti a konfliktust. Egy józan, a történelmi, kulturális, szellemi örökségek tiszteletére épülő politika, valamint az ennek megfelelő intézményrendszer és szabályozás biztosíthatja a két kötődés harmonikus együttélését.

A másik feltétel pedig az azonos nemzeti identitást valló személyek közösségi identitásának elfogadása és az őshonos nemzeti közösségek kollektív jogainak elismerése. A kollektív vagy közösségi jogok magát a közösséget illetik meg, de arra épülnek, hogy az egyének a nemzeti identitásukat csak e jogokkal felruházott közösség tagjaként élhetik meg. A közösségi jogok teremtik meg a közösségi önrendelkezés lényegét, ami különböző szinteken és formákban érvényesülhet. Így jutunk a közösségi önrendelkezés, más szóval autonómia fogalmához, aminek lényege a változatos formák és módzatok ellenére azonos. Ez pedig nem más, mint a politikai-jogi elismerése annak, amit a történelem, a nyelvi-kulturális, szellemi, lelki-érzelmi összetartozás építése és formálása útján évszázadok alatt megteremtett.

Az állami (politikai nemzet), és a nemzeti (kulturális nemzet) identitás közös eleme, hogy mindkettő elválaszthatatlan a demokráciától. A közösséghez tartozás nem lehet valóságos anélkül, hogy a közösség tagja rendelkezzen a közösség életében és döntései meghozatalában való részvétel jogával és szabadságával. Ezért tekintjük viszonylag új keletűnek a nemzeti identitás fogalmát, mivel a modern politikai nemzet kialakulása feltételezte a politikai közéletben és a döntésekben történő részvételnek a jogát és szabadságát. A nemzeti közösséghez tartozás ugyanakkor a jogokkal együtt kötelezettségeket is teremtett és e jogok és kötelezettségek alkotmányos rendszere hozta létre a modern államot, függetlenül attól, hogy ez az állam egybeesett-e a nemzet kulturális fogalmával vagy sem.

Mindebből következik, hogy az egyéni és közösségi identitás egymással szorosan összefüggenek, egyik a másikat feltételezi. Az egyéni identitás valamely csoporthoz, közösséghez tartozást, ennek az affiliációnak, kapcsolatnak a személyes átélését jelenti, ami nyilván nem képzelhető az adott csoport, közösség nélkül. A csoport pedig egyes emberekből áll, akik részesei ennek a közös identitásnak, ezért alkotnak nemzeti, vallási, politikai vagy bármilyen más ismérven alapuló közösséget.

Az egyéni és közösségi identitás egymástól feltételezettsége is mutatja, hogy az egyéni és kollektív jogok merev szembeállítására és a közösségi jogok tagadása elméletileg is téves. Egyben szemben áll azzal az alapvető tétellel, hogy demokratikus közösséget egyéni identitásukat szabadon megélő, egyéni és kollektív jogaikat érvényesíteni képes egyének alkotnak.

A nemzeti identitás fogalmára, szerepére, jelentőségére és jövőjére vonatkozó, politikai és ideológiai elemeket is hordozó vitáktól függetlenül, általános tételként leszögezhető, hogy a nemzeti identitás a közösségi önazonosságok legismertebb, legelfogadottabb és legjelentősebb megjelenése.

Nehezebb és ma különlegesen időszerű kérdés az európai identitás léte vagy nem léte, szerepe és jövője. Az európai polgárok többsége mindazonáltal érez kötődést mind Európához, mind pedig az Európai Unióhoz. Figyelemreméltó, hogy az Európához kötődést érző polgárok aránya (tehát azok száma, akik erősebben vagy gyengébben, de hisznek az európai identitásban) tagállamokként változó mértékben, lényegesen magasabb azoknál, akik az Európai Unióhoz, tehát az integrációs szervezethez éreznek kötődést. A magyar adat és a közép-európai adat mindkét esetben az uniós átlag felett van, a közvélekedéssel szemben tehát a magyarok és a közép-európaiak erősebben kötődnek mind Európához, mind pedig az Európai Unióhoz, mint az Európai Unió polgárai általában.⁷ A többség tehát úgy látja Magyarországon és az Európai Unióban egyaránt, hogy létezik európai identitás, létezik egy történelmileg kialakult sajátos kulturális, szellemi, lelki örökség által kialakított önazonosság, ami Európát, az európai embert sajátosan jellemzi.

Az igazi kérdés az, hogy melyek azok az ismérvek, jegyek, tulajdonságok, amelyek ezt az identitást megalapozzák, melyek azok a sajátosságok, amelyekből ez az identitás fogalom levezethető.

Az európai identitás kérdésével évtizedek óta könyvek, tanulmányok hosszú sora foglalkozik, mégis a téma az utóbbi években, sőt hónapokban lépett ki az integrációelmélet, a történelemfilozófia és a tudományos elemzések köréből. Ennek közvetlen oka kétségtávolan az egymásra halmozódó válságok sorozata, mindenekelőtt a jelenlegi migrációs válság. Az identitás kérdése azonban már ezt megelőzően is az európai integrációs folyamatot alapvetően befolyásoló tényező volt. Az európai építkezésnek azonban el kellett jutnia az eredmények, kudarcok és válságok nyomán ahhoz a ponthoz, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy az integrációra is áll az a tétel, hogy „it is culture that matters”, azaz a kulturális tényezőknek gyakran lényegesebb hatása van a folyamatokra, mint a sokat emlegetett gazdasági és geopolitikai fejleményeknek. Az európai kulturális örökség világos felisme-

⁷ Az uniós átlag az Európához történő kötődés esetében 2015 őszén 59%, az Európai Unióhoz történő kötődés esetében pedig 49%. A Visegrádi Négyek 65%-ban kötődnek Európához és 50%-ban az Európai Unióhoz. A három balti országnál a két adat 58% és 55% (kisebb tehát a különbség). A két román adat 64% és 60%, a bolgár pedig 56% és 44%. Magyarország esetében pedig az Európához történő kötődés 75%-os (a 2014-es 69-ről emelkedett!), az Európai Unióhoz pedig 59%-unk érez kötődést (2014-ben ez az adat 51% volt). Standard Eurobarometer 84 (European Citizenship – Autumn 2015)

rése és meghatározása ma a legfontosabb feltétele annak, hogy a politikai és gazdasági integrációs folyamat megoldja a halmozódó, többszörös válságait, megtalálja a továbblépés irányát, útját, politikai, intézményi-jogi módozatait. Ez pedig nem lehetséges az európai identitás és az azt meghatározó kulturális, vallási, szellemi, lelki örökség felismerése, meghatározása és elfogadása nélkül.

Az európai identitás felfedezésének a legegyszerűbb módja a külső, látható, hallható jegyek megfigyelése.⁸ Az első dolog, ami Európában járva-keelve mindenütt a szemünkbe ötlik, az a kereszt. A kereszt mindenütt ott van, nemcsak a templomokban, nemcsak a temetőkben, ott van az utak mentén, a szobrainkon, a festményeinken. De ha Európa bármely országában járunk, nemcsak látunk, hanem hallunk is. Halljuk a harangszót, nemcsak délben, hanem reggel és este, vasárnap és hétköznap egyaránt. De Európában nemcsak a vallási örökség jeleit látjuk. Látunk sok embert, emberi testet, gyakran mezítelen emberi testet ábrázoló gyönyörű szobrot és festményt, mert örülünk az emberi testnek, büszkék vagyunk szépségére és hálásak vagyunk annak az antik világnak, amely ezt ránk hagyományozta. De hálásak vagyunk a reneszánsznak is, amely ezt az örökséget újjászülte és tovább tökéletesítette.

Európa bármely városában járva a központban mindenütt látunk egy méltóságteljes épületet, az ismert bekötött szemű női szoboralakkal. Ez az az épület, ahol az igazságot keressük, abban a reményben, hogy értékeink, elveink és normáink alapján igazságot szolgáltatnak nekünk. Ez akkor is így van, ha ezekben az épületekben az európai történelem során nem mindig az igazságot, hanem esetenként az igazságtalanságot szolgáltatták. De a bíróságok az európai örökség különlegesen fontos elemei. A római jog nélkül mások lennének a jogelveink, a jogi normáink és más lenne a jogállamról alkotott felfogásunk. E tétel egyaránt áll a kontinentális és az angol jogrendszerekre, hiszen bár az utóbbiak nem inkorporálták a római jogot, jogi nyelvükben legalább annyi római jogi kifejezést használnak, mint mi, akik megtettük ezt.

Zsidó-keresztény örökség, antik hagyomány, római jog, reneszánsz, humanizmus, reformáció. Vallásháborúk, majd a vesztfáliai béke, az államok területi integritásának, határaiknak és szuverenitásuknak elismerése. 1648-ban azonban történt valami ennél fontosabb is. A béke nemcsak az államokat és határaikat ismerte el, hanem azt is, hogy mások másként higgyenek Istenben és a vallások különbözősége nem lehet ok háborúra. Meghatározott területtel és határokkal rendelkező államokra, egymás elismerésére és elfogadására és az államok közötti egyensúlyra van szükség ahhoz, hogy Európa népei viszonylagos biztonságban és békében élhessenek és fejlődhessenek.⁹

A kulturális örökség Európája, azaz az európai identitás tehát történelmileg messze megelőzte a gazdasági és politikai integrációs folyamatot. Helmut Kohl 1976-ban írta, hogy Európa három dolog: történelmi tér – *Geschichtsraum*, kulturális tér – *Kulturraum* és értékközösség – *Wertegesellschaft*.¹⁰

Európára is áll, hogy az identitás a múltban leli gyökerét, a múlt öröksége, de a jövő alakításáról szól. Ezért mondják oly sokan, hogy az európai építkezés kiegyensúlyozott

⁸ Az európai identitásról lásd POMIAN, Krzysztof: *European identity. Historical fact and political problem*. *eurozine.com/articles/2009-08-24-pomian-en.html* (letöltve: 2016. április 7.)

⁹ KISSINGER, Henry: *World Order*. Penguin Press, New York, 2014. 26–28.

¹⁰ MARTONYI JÁNOS: *Helmut Kohl, Deutscher und Europäer*. In: Schmidt Mária (hg.): *Kanzler der Einheit. Deutschland und Europa*. Gemeinnützige Stiftung zur Erforschung der Geschichte und Ges. Mittel- und Osteuropas, Budapest, 2016. 82.

és sikeres folytatásához mindenekelőtt Európa lényegét, lelkét, közösségi önazonosságát kell megtalálni.

A közösségi identitások sorában merül fel a kérdés, hogy van-e önálló közép-európai önazonosság. És ha van, mi a különbség Európa és Közép-Európa, az európai és a közép-európai identitás között. A különbség nem nagy. Közép-Európa Európa szerves része, kulturálisan, gazdaságilag, geopolitikailag és minden egyéb szempontból Európához tartozik, de sűrűbben, intenzívebben, magasabb fordulatszámmal. Közép-Európában több az ortodox kereszt és a holokauszt előtt több volt a zsinagóga is. Több nyelv, több vallás, több nemzet és népcsoport, több türelmetlenség és türelem, több melankólia, több humorérzék, több neurózis és talán több kreativitás.¹¹ Mindebből ered a közép-európai szellem, lélek és érzékenység, ami nélkül nem lennénk közép-európaiak, de nélkülünk nem lenne Európa sem olyan amilyen.

A nemzeti és európai identitással kapcsolatos kérdések tisztázása nélkül nem lehet sem az európai integráció jövőjének alakulásáról és alakításáról, sem az országunk szempontjából meghatározó térségi és globális gazdasági és geopolitikai kérdésekről állást foglalni. E két közösségi identitás viszonya meghatározó szerepet fog játszani az európai építkezés következő éveiben és évtizedeiben. Ezért fontos a közösségi identitások természetének, gyökereinek, hátterének, az egyéni identitással fennálló összefüggéseinek a feltárása, elemzése és megértése. Sikeres európai integrációs politika csak a nemzeti és európai identitás közötti kiegyensúlyozott viszonyra és e két közösségi önazonosságból fakadó követelmények megfelelő figyelembevételére alapozható. Az erősödő nemzettudat figyelmen kívül hagyása komoly hátrányokkal járhat, erre az elmúlt másfél évtized története jó néhány példával szolgál. Szép gondolat volt a föderális Európa álma, sokan osztottuk és ápoltuk – különösen, amikor reménytelennek tűnt az ahhoz történő csatlakozásunk – de ma már világos, hogy jelenleg a nemzeti identitás lényegesen erősebb, mint az Európához, vagy éppen az Európai Unióhoz kötődés kollektív tudata. Ez azt jelenti, hogy alaposan meg kell fontolni minden további hatáskörbővítést az Unió javára és erre csak az alkotmányos keretek között, – tehát egyhangú döntéssel és kerülve a lopakodó hatáskörbővítésnek a látszatát is – konkrétan meghatározott területeken kerülhet sor. (Ilyen lehet mindenekelőtt az Unió külső fellépése, hatékonyságának növelése a közös külpolitika, biztonságpolitika és védelem terén.) További fontos, sokszor hangoztatott követelmények a szubszidiaritás komolyan vétele és szigorú tiszteletben tartása valamennyi uniós intézmény részéről, valamint az évtizedek óta túlbujánzó, felesleges, sokszor kifejezetten káros szabályozások visszaszorítása.

Ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy az európai polgárok többsége rendelkezik európai önazonosságtudattal is, és nem kizárólag gazdasági vagy biztonságpolitikai megfontolásokból érzi úgy, hogy neki is és nemzetének is helye van az európai integrációban. A gazdasági és politikai érdekek természetesen eltérőek és ütközhetnek egymással, de az integrációt minden konfliktustól, kudarcától és válságtól függetlenül, illetve mindezek ellenére az európai történelem eddigi talán legsikeresebb vállalkozásának kell tekintenünk. Kár lenne ezt az építményt lebontani vagy akár megrongálni, sokkal nagyobb kár, mint a civilizációnk tárgyi örökségeinek a kontinensünk közelében jelenleg tapasztalt brutális elpusztítása. Pillanatnyilag a legfontosabbnak az épület megóvása tűnik, ami persze egyáltalán nem ment fel a továbbépítés céljáról, módjairól, eszközeiről szóló vita intenzív lefolytatásának kötelezettsége alól.

¹¹ Erről részletesen MARTONYI János: *Még egyszer Közép-Európáról*. Polgári Szemle, 2007. április

Ebben a vitában számunkra, de egész Európa számára különlegesen fontos kérdés Közép-Európa szerepe. Ezért van jelentősége annak, hogy világosan és félreérthetetlenül leszögezzük, Európához tartozunk, átéljük – sőt az Eurobarométer adataiból kitűnően erősebben átéljük – az európai önazonosságunkat. Ide köt minket a történelmünk, a kulturális örökségünk, a vallásunk, az irodalmunk, a zenénk, a tudományunk, ide kötnek a sikereink, a kudarcaink, a jó sorsunk, a balsorsunk. És ha ez nem lenne elég, ide kötnek minket a legkézzelfoghatóbb geopolitikai, biztonságpolitikai és természetesen a gazdasági érdekeink is. (Ami Magyarországot illeti, az Európai Unió országaival folytatott kereskedelmünkben a magyar GDP 10%-át meghaladó többletünk van, ezekből az országokból származik a külföldi befektetések döntő része. Az uniós fejlesztési forrásokat a közismertség okán talán nem kell külön említeni). Az Európához tartozásunk egyben kijelöli helyünket a civilizációk sorában is. A Nyugathoz tartozunk, kulturálisan, geopolitikailag, biztonságpolitikailag, gazdaságilag egyaránt. Ez azt is jelenti, hogy nem vagyunk hid. Nem az a rendeltetésünk, hogy összekössünk két különböző partot, világot, kultúrát, civilizációt. Nem hid vagyunk, hanem hídfő, ami tehát szilárdan az egyik parton épült és onnan nem mozdítható el, de arra szolgál, hogy onnan a másik partra hidak épüljenek. Szilárd, biztonságos hídhöz szilárd és biztos hídfő kell. Ebben áll a mi szerepünk, feladatunk, így tudunk a magunk, Európa és a világ számára hasznosnak lenni.

Közép-Európával kapcsolatban azonban nemcsak azt kell leszögezni, hogy Európa szerves részét – úgy is mondhatjuk, a közepét – alkotjuk, hanem azt is, hogy nélkülünk nem volt és nem is lesz egységesülő Európa, igazán sikeres európai integráció. Nem árt ezt azoknak is szem előtt tartani, akik most egyre nyíltabban abban mesterkednek, hogy mintegy újrakezddjék az európai integrációt, tanulva az eddig elkövetett legsúlyosabb hibából, amit nem másban, mint a „keleti” bővítésben, tehát Európa újraegyesítésében látnak. Az utóbbi évek egymást követő válságai nyomán erősödött fel az a széles körben megjelenő nézet, hogy az integráció minden bajának, gondjának, halmozódó válságainak okozója az elhamarkodott, kellően át nem gondolt, elő nem készített bővítés.¹² E történelmi tévedés következményeit felszámolni vagy legalábbis enyhíteni úgy lehet, hogy létrejön egy két- vagy többszintű (és nem többsebességes, hiszen a különböző sebességek ma is léteznek) integrációs szerkezet. Az első szint lenne a kemény mag, a belső kör, a másodikat, esetleg a harmadikat, azok az országok alkotnák, amelyek akár saját döntésük alapján, akár gazdasági fejlettségi szintjük alacsonyabb volta okán kívül kell, hogy essenek e belső körön. Az eurozóna mélyítése, saját adópolitikájának, szociálpolitikájának, pénzügyi forrásainak, intézményrendszerének, sőt külső képviselőjének a létrehozása lehet ennek egyik útja, különösen abban az esetben, ha az eurozóna mélyítése az egységes piac ma még lényegében egységes rendszerétől és szabályozásaitól történő fokozatos elszakadással járna.

Az igazi veszélyt az jelenti, hogy a bővítés legfőbb bűnbaknak nyilvánítása mögött a gazdasági tényezőknél mélyebb és egyben súlyosabb megfontolások állnak. A gazdasági fejlettségi szintek közötti – egyébként csökkenő – különbségre történő hivatkozás túl azon, hogy alaptalan, hiszen az eurozóna válságát korántsem az új tagállamok idézték elő, valójában csak a felszín. E felszín mögött ott lappang Európa nyugati felének a keletivel szembeni bizalmatlansága és idegenkedése, amely jórészt a történelmi, gazdasági, politikai, sokszor az elemi földrajzi ismeretek hiányából táplálkozik. Ezzel a bizalmatlansággal áll

¹² WAUQUIEZ, Laurent: *Europe: il faut tout changer*. Odile Jacob, Párizs, 2014.; úgyszintén MÜNCHAU, Wolfgang: *Two big mistakes that ruined Europe*. Financial Times, 2015. november 2; ezzel szemben: MARTONYI JÁNOS: *Enlargement has helped strengthen resilience*, Financial Times, 2015. november 4.

szemben a keletiek, tehát a közép-európaiak ismert érzékenysége és esetenként az annak ellentétébe forduló kisebbségi komplexusa.

Ez a történelem formálta lelki-mentális megosztottság robbant elemi erővel a felszínre a bevándorlás válsága nyomán. Kiderült, hogy mi semmivel sem vagyunk kevésbé európaiak, semmivel sem valljuk kevésbé magunkénak kultúránkat és értékeinket, sőt úgy érezzük, hogy mindezt identitásunk megőrzése és megerősítése érdekében meg is kell védenünk. Vákuumot persze nem lehet védeni vagy legalábbis nagyon nehéz. A pusztá védelem tehát önmagában nem elegendő. Önmagunkban is meg kell erősödnünk, újra kell építenünk a jórészt saját magunk által lebontott identitásunkat, helyre kell állítanunk az immunitásnak azt a szintjét, amely nélkül a külső veszélyekkel nem tudunk szembenézni.

Akkor hát miért fontosabb ez nekünk itt a „Barbaricum”-ban? Talán azért, mert nekünk, lengyeleknek, magyaroknak, cseheknek és másoknak a kereszténység nélkül nem lenne államunk, állami-politikai létünk, és talán nemzetként sem tudtuk volna túlélni az elmúlt ezer esztendő. Nemzeti identitásunk és a kereszténység, mindenekelőtt annak Európa ezen a felén, Erdélyben és másutt kialakított befogadó és toleráns gyakorlata nem választhatók el egymástól.

Ahogy egymást feltételezi a nemzeti és keresztény identitásunk, úgy kapcsolódik össze Európa ezen a vidékén a nemzeti és az európai hovatartozás tudata. A keleti és déli végeken a nemzeti függetlenséget, sőt a nemzeti létet általában külső, Európán kívülről jövő támadások fenyegették. Amíg Nyugat-Európában a világi és vallási hatalmak egymással vívták száz éves, harminc éves és további háborúikat, minket a külső támadások egyszerre értek nemzeti és európai minőségünkben. Ha kiszakadunk Európából, a keresztény népek európai közösségéből, nemzeti függetlenségünk, létünk is elvész. Így fonódott össze a mi nemzeti identitásunk az európai identitásunkkal, és e két közösségi identitás lett egyéni és közösségi gondolkodásunk meghatározó tényezője. Az európai főáramból való időközönkénti erőszakos kiszakításunk (és nem kiszakadásunk) nem gyengítette, éppen ellenkezőleg, erősítette e két identitás elválaszthatatlan kapcsolatát.

És az Európához tartozáson túl nekünk itt a „végeken” („egy kis országból Európa szélén”, ahogy a BBC műsorvezetője a „Hard Talk” – ban bemutatott) még egy dolog nagyon fontos. Ez pedig a szabadság, annak mind az egyéni, mind pedig a közösségi formája. Ez utóbbit nevezzük nemzeti függetlenségnek. Így lett a magyar és közép-európai nemzeti identitásunknak a kereszténység és az Európához tartozás mellett a legfontosabb eleme az embernek, és meghatározó közösségnek, a nemzetnek szabadsága és méltósága.

Magyarország Közép-Európa, Közép-Európa Európához, Európa pedig a nyugati civilizációhoz tartozik. Van azonban még egy nagy közösség, amelyhez mindannyian tartozunk, amelynek sorsát mindannyian osztjuk. Részesei vagyunk e közösség sikereinek, élvezzük a sok évezredes fejlődés eredményeit. Részesei vagyunk és leszünk azoknak az egészen különleges lehetőségeknek, amelyeket a tudomány és a technológia felgyorsult fejlődése nyit meg elvileg mindannyiunk számára. De együtt szembesülünk azokkal a kockázatokkal és veszélyekkel, amelyek ma az egész világot fenyegetik. A globális lehetőségek és a globális kockázatok együtt erősítik azt a legnagyobb, univerzális közösséget, amelyet emberiségnek nevezünk.

Ennek az univerzális közösségnek tehát két nagy kérdésre, kihívásra kell választ adnia. Az első, hogy meg tudja-e ragadni a fejlődés adta rendkívüli lehetőségeket, javítani tudja-e milliárdok sorsát, életének minőségét, jobbra, gazdagabbá, emberibbé, tisztességesebbé tudja-e tenni e közösség életét. További eredményeket ér-e el a mélyszegénység felszámolása, a tiszta ivóvíz biztosítása, a betegségek és járványok visszaszorítása terén. A másik,

ezzel szorosan összefüggő, de ellenkező oldalról feltett kérdés pedig, hogy e közösség képes-e elhárítani vagy legalábbis enyhíteni a globális kihívásokat, a klímaváltozást, az egyenlőtlenséget, a háborúkat, a terrorizmust, a nukleáris fegyverek további terjedését és esetleges bevetését, a járványokat és még jó néhány ismert és még nem ismert kockázatot. E globális lehetőségek és kihívások erősítik fel azt a sajátos univerzális identitást, ami természetesen ezek nélkül a tényezők nélkül is létezik, alapját az emberiség ontológiai egysége és – sokunk hite és meggyőződése szerint – az abszolút érvényű univerzális értékek adják.

Maga a világ azonban nem egységes, szerencsére nem is lehet az. Ha igaz az, hogy nincs diverzitás identitás nélkül, akkor az is igaz, hogy nincs identitás diverzitás nélkül. A világ sokszínű, a fejlődést éppen ez a diverzitás viszi előre. A gazdaság az elmúlt évtizedekben valóban globalizálódott (nem először), de az elmúlt néhány esztendőben éppen az a globalizációs folyamat lassult le és mutatja több területen a kifáradás jeleit. Megjelentek a fragmentációs, a regionalizációs és a lokalizációs folyamatok és sajátos módon a technológia fejlődése is jelentős részben ezeket látszik elősegíteni.

A világkereskedelem a második világháború óta lényegesen gyorsabban növekedett, mint a világ globális összterméke. A kereskedelemnek többek között a multilaterális liberalizációnak köszönhető látványos növekedése volt a gazdasági növekedés meghatározó tényezője. A technológiai fejlődés, többek között a tengeri árutovábbítási technikák robbanásszerű fejlődése (konténerizáció) fontos szerepet játszott a kontinensek közötti áruforgalom gyors növekedésében, a termelési folyamatok egyre nagyobb részének tengereken túli áthelyezésében. A tengeren fuvarozott áruk mennyisége gyorsabban nőtt, mint a világkereskedelem, utóbbi pedig, mint láttuk, gyorsabban bővült, mint a világgazdaság.¹³ Az áru és szolgáltatás-kereskedelem gyors növekedése, a termelési tényezők, mindenekelőtt a tőke mozgásának felszabadítása, a termelési folyamatok felbontása és különböző államok, azaz politikai egységek közötti megosztása, a tőketulajdon nemzetközivé tétele, a transznacionális vállalati csoportoknak a globális világgazdaságban betöltött meghatározó szerepe együttesen vezettek a globalizációnak nevezett komplex tünetcsoport kialakulásához. Úgy tűnt, hogy a folyamat megállíthatatlan, hiszen mögötte a tudomány és a technológia robbanásszerű fejlődése áll, aminek pozitív következményeivel élni kell, negatív következményeit pedig, többek között különböző szintű jogi szabályozással enyhíteni, „humanizálni” kell.¹⁴

A legutóbbi évek e komplex tünetcsoport egyes alrendszeri új, sajátos jelzéseket küldenek. Ezek a változások szintén a tudomány és a technológia fejlődése nyomán következnek be, de úgy tűnik, ellenkező irányba indulnak. Közel négy éve megállt az a sok évtizedes dinamika, ami a világkereskedelem és világgazdasági teljesítmény viszonyát jellemezte, sőt megfordult a kocka, az elmúlt két évben a gazdaság gyorsabban növekszik, mint a világ áru és szolgáltatás kereskedelme.¹⁵ Az ezt előidéző tényezőkről és azok tartósságáról vita folyik, de az már világos, hogy a technológiai fejlődés, mindenekelőtt a 3D egyre több területen indokolatlanná teszi a termelés távoli országokba helyezését, mivel egyes munkakerő intenzív műveletek feleslegessé válnak. Az információs és kommunikációs forradalom egyik döntő következménye, hogy az adatátvitel részben helyettesíti a termékek fizikai helyválttatását, az áru helyett az adat mozog. Az árukereskedelem stagnál vagy csök-

¹³ MARTONYI JÁNOS: *A tengeri fuvarozási szerződés*. Kandidátusi értekezés, Budapest, 1978, 6–11..

¹⁴ „Nem a humánomot kell tehát piacositani, hanem a piacot humanizálni” lásd MARTONYI JÁNOS: *Univerzális értékek, globális szabályok, lokális felelősség*. In: Granasztói György – Kodolányi Gyula (szerk.): *Magyarország ma és holnap: esszék országunkról és a táguló világról*. Magyar Szemle Alapítvány, Budapest, 2007, 172.

¹⁵ DONNAN, SHAWN: *A structural shift?* Financial Times, 2016. március 3.

ken, az adatforgalom mennyisége és értéke pedig sokszorosára nő. A munkabér költségek ugyanakkor lényegesen megnövekedtek a termelési műveleteket befogadó legfontosabb országokban, például, de nem kizárólag Kínában. Ezzel egyidejűleg a fejlett országokban a bérek nem, vagy alig emelkedtek, ami tovább csökkentette a termelés kihelyezéséből eredő előnyöket. Ez volt az egyik fontos tényezője annak, hogy az egyenlőtlenség az egyes országok, elsősorban a fejlett és a fejlődő országok között nem nőtt, hanem összességében csökkent, az egyes – és pedig mind a fejlett (lásd Egyesült Államok), mind a fejlődő országokon belül viszont korábban sem látott mértékben megnőtt. Rövidíteni kellett az ellátási láncokat és haza, vagy legalábbis közelebb kellett hozni a termelést. A kőolaj árak emelkedése drágította különösen a tengerentúli fuvarozást, igaz ez a tendencia két éve már az ellenkezőjére fordult, de maradtak és erősödtek az üzemanyag felhasználással kapcsolatos környezetvédelmi szempontok, különös tekintettel a klímaváltozásra.

Mindezek a jelek a globalizáció kifulladására, vagy legalábbis lassulására utalnak, ami egy óvatos, lassú lokalizációs folyamat beindulását is jelezheti. Ciklikus vagy strukturális ez a jelenség, majd eldönti a jövő. Az mindenesetre látható, hogy a folyamatok megtörhetnek, irányt válthatnak, nagyon ritkán lineárisak és még sokkal ritkábban tartanak örökké. Különösen könnyen belátható ez, ha a gazdasági folyamatokat nem lezárt rendszerben, a gazdaságon kívüli tényezőktől elszigetelten közelítjük meg és elemezzük. A globalizáció kifáradásának jelei ugyanis nemcsak a kereskedelmi statisztikákból és a gazdasági folyamatokból érkeznek, hanem a geopolitikai fejleményekből, a globális/univerzális és regionális intézmények és szabályozások alakulásából, végül és legelsősorban a kultúrából.

A világ gazdaságban zajló folyamatok azonban más meglepetésekkel is szolgálnak. Nemcsak a globalizáció lassul, hanem az a bizonyos sokat emlegetett nagy világgazdasági és egyben geopolitikai átrendeződés, a „great shift” lendülete is megtörni látszik. Az elmúlt évtizedeket jellemző globális átrendeződés a Kelet javára egy közel kétszáz éve tartó folyamatot fordított meg és állított helyre, részben egy korábbi egyensúlyt a Nyugat és a Kelet között, szélesebb értelemben a fejlett és a fejlődő világ között. A legutóbbi fejlemények, így a kínai gazdaság növekedésének lassulása, az amerikai gazdaság erőre kapása és a BRICS mítosz fényének fakulása elgondolkodásra kell, hogy készítsenek. Európát sem érdemes leírni, és bár globális súlya csekély, de ezen belül Közép-Európát végképp nem. Figyelmet érdemel, hogy az Egyesült Államok mellett, sőt előtt, a világ legnagyobb jövedelmi és vagyoni egyenlőtlenségeit mutató országai éppen a BRICS-nek nevezett csoport tagjai. Az öt országban (Kína, India, Oroszország, Brazília, Dél-Afrika) az egyenlőtlenség történelmi, politikai, etnikai és kulturális okai és előzményei eltérőek, de a jelenlegi eredmény ugyanaz vagy hasonló. A „great shift” lassulásának akár ez a szélsőséges egyenlőtlenség az egyik oka, akár nem, a brazil gazdaság komoly recesszióban van, az orosz GDP csökken, Dél-Afrika is gondokkal küzd, a kínai növekedési ráta közel megfeleződött, India mutat kizárólag dinamikus növekedést. (Itt persze jelentősek a tartalékok mind az egy főre eső GDP növelése, mind pedig a gazdaság fejlődését akadályozó felesleges korlátok és akadályok felszámolása terén.)

Mindez korántsem jelenti, hogy a globalizációnak nevezett tünetcsoport kimúlik, hogy a feltörekvő világ (amelyet az egyszerűség kedvéért Keletnek nevezünk) javára történő átrendeződés lezárult és nem lesznek olyan további változások, amelyek átalakítják az egyes országcsoportok és hatalmak közötti gazdasági és geopolitikai erőviszonyokat. A legutóbbi évek fejleményei elsősorban arra intenek, hogy óvatosabban közelítsük meg azokat a közhellyé vált tételeket, amelyeket állandónak és változtathatatlanak hiszünk. Az átfogó, általános tendenciák magukban hordozzák a saját ellentétük lehetőségét, egy-

ben saját maguk váltanak ki olyan ellenhatásokat, amelyek egyre erősebben érvényesülve mennek szembe az uralkodónak tekintett fejlődési irányokkal. Közismert, hogy a globalizáció maga termelte ki és erősítette fel a fragmentáció és a lokalizáció jelenségeit, és pedig nemcsak a kultúra, hanem a gazdaság területén is. További, a gazdaság területén túli fontos tényező, hogy a globalizáció egymást erősítő alrendszerei nem tudták és előreláthatóan nem is tudják megteremteni azt a globális intézmény rendszert és azt az univerzális szabályozást, amely valamiféle globális kormányzás politikai, intézményi, jogi feltételeit hozná létre. Így válhatnak az objektív globalizációs folyamatok a saját túlszordulásuk („overspill”) áldozatává, mivel nem tudják helyreállítani az éppen az általuk megbontott intézményi egyensúlyt, illetve nem tudnak a politikai, kulturális és egyéb korlátok miatt új egyensúlyt teremteni. Az egyensúly hiánya ugyanakkor jelentős destabilizációs tényező, globális, regionális és lokális szinten egyaránt. Ennek a destabilizációnak vagyunk most több területen nemcsak tanúi, hanem részesei. Lassúak és tétovák a globális kihívásokkal szembeni fellépések, válságokat él át az eddig egyetlen igazán sikeres regionális integráció és az eddig talán legszilárdabb és jól működő politikai intézményrendszer, nevezetesen a világ legerősebb hatalmának, az Egyesült Államoknak a politikai intézményrendszere nagyon komoly működési zavarokkal küzd, amit jelenleg tetéznek a jövővel kapcsolatos súlyos bizonytalanságok.¹⁶

A világ tehát nem lett egyszerűbb, éppen ellenkezőleg egyre összetettebbé, előreláthatatlanabbá, kiszámíthatatlanabbá válik. Mielőtt azonban átadnánk magunkat az ebből fakadó szorongásnak és hinni kezdenénk a hamis próféták sötét és láthatatlan összeesküvésekről szóló torz világmagyarázatainak, érdemes egy pillantást vetnünk a világ jelenlegi állapotára vonatkozó néhány adatra, illetve tényre.

Számos ellenkező jel ellenére, a világ ugyanis az elmúlt évtizedekben jó néhány fontos mutató alapján nem rosszabb, hanem jobb lett. Ami a háborúkat illeti, a szíriai öldöklés sokat rontott a helyzeten, de a világ egészében az elmúlt néhány évben sokkal kevesebb ember vesztette életét háborúkban és fegyveres összecsapásokban, mint a 70-es és 80-as években. A mortalitási adatok látványosan javulnak, különösen lényeges, hogy kevesebb ember hal meg éhínség és járványok következtében. Az alultápláltság aránya a világ népességében az 1990 évi 19%-ról a jelenlegi 11%-ra csökkent. 1990-hez képest évente 6.7 millióval kevesebb öt évesnél fiatalabb gyermek hal meg. 1990-ben a világ népességének 37%-a élt extrém szegénységben, ma ez az adat 10%. Javult tehát az emberiség egészségi állapota, nőtt a várható életkora, magasabb lett az oktatás színvonala és növekedett az egy főre eső globális GDP.¹⁷ (Az egyenlőtlenség, mint láttuk, nem az egyes országok között, hanem az egyes országokon belül lett nagyobb). Ami a klímaváltozást illeti a Párizsi megállapodás egyes jogi hiányosságai ellenére az első olyan átfogó nemzetközi megállapodás, ami azt jelzi, hogy a legjelentősebb szereplők – az Egyesült Államok és Kína – is felismerték, hogy ha nem csökkentjük lényegesen a káros anyagok kibocsátását, az egész világ kerül veszélybe, nemcsak a klímaváltozás, hanem az általa kiváltott további kalamitások (háború, több tíz, vagy akár százmilliós népmozgások stb.) következtében.

Vége lenne tehát a történelemnek? Ezt talán most lehet a legkevésbé állítani. A tételnek a meghirdetésekor volt egy fontos felismerése. Fukuyama ráérezte a hegeli tétel lényegére,

¹⁶ A működési zavarok részletes elemzését lásd FUKUYAMA, Francis: *Political Order and Political Decay. From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Farrar Straus and Giroux, New York, 2014.

¹⁷ The Atlantic, 2015: The Best Year in History for the Average Human Being, theatlantic.com/international/archive/2015/12/good-news-in-2015/421200/ (letöltve: 2016. április 7.)

arra, hogy a világnak szellemi lényege, szelleme van, és e Weltgeist önmagát és ezzel a szabadságot keresi. A szabadság fokának emelkedése így a világszellem önmegvalósítási folyamata. Az emberiség történelme, minden embertelenség, diktatúra, népirtás ellenére, összességében valóban az emberi szabadság növekedéséről tanúskodik. A huszadik század végén, a totalitárius diktatúrák felszámolásakor méltán támadhatott az az érzés, hogy döntő áttörés történt a szabadság, a liberális demokrácia általánossá tételének irányába és a szabadság megtalálásával, a világ szelleme megtalálta önmagát. Fukuyamát sokan bírálták és sokan félreértették. Ebben neki is része volt, mivel ő maga is leegyszerűsítette híressé vált tételét, nem mindig a tények alapos ismeretére alapozta megfellebbezhetetlen ítéleteit, legalábbis egyes számára kevésbé ismert országokra vonatkozóan...

A történelem tehát nem ért véget, éppen ellenkezőleg sokak szerint most veszi kezdetét egy új, az eddiginél is sokkal bonyolultabb, bizonytalanabb szakasz, mint láttuk, hatalmas lehetőségekkel és még nagyobb kockázatokkal. A kockázatok legfontosabb jellemzője, hogy szorosan összefüggenek egymással, az egyik megjelenése elkerülhetetlenül vezet további kockázatok bekövetkezéséhez. Az éghajlatváltozás okozta szárazság vízhiányhoz, a vízhiány élelmiszerhiányhoz, az élelmiszerhiány a városi lakosság felduzzadásához és zavargásokhoz, a zavargások állami erőszakhoz és terrorhoz, a terror felkeléshez és polgárháborúhoz, a háború százezrek halálához, szenvedéséhez és meneküléséhez, majd milliók útnak indulásához vezet. Megjelenik a szervezett bűnözés, amely meglátja a lehetőséget milliók illegális mozgatásában és megragadja az alkalmat a radikális fundamentalista iszlám a Nyugat, elsősorban Európa elleni támadásra. Egész Európát erkölcsi, politikai, intézményi válságba sodorja az általánossá váló, az adott országon és régión messze túlnövő népvándorlás. Új forrásokat és lendületet kap a terrorizmus, eluralkodik a félelem és a bizonytalanság, késik a határozott és összehangolt cselekvés, helyébe a képmutatás és egymás vádolása, a bűnbakkeresés lép.

Ez csak egy konkrét esettanulmány, amely talán alkalmat adhat annak felmérésére, mi történik akkor, ha a legsúlyosabb globális kockázatok láncreakciója beindul. Ha folytatódik a globális felmelegedés, tíz- és százmilliók alól tűnhet el a föld és a jelenlegi, döntően gazdasági okok és háborúk által előidézett népvándorlás mindehhez képest majd elenyészőnek tűnhet. Ha a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek bevetésének kockázata összekapcsolódik, azaz a terroristák nukleáris eszközökhöz jutnak, a következmények beláthatatlanok. A nukleáris fegyverek bevetésének kockázata a terrorizmustól függetlenül is fennáll. A vezető nukleáris hatalmak a robbanó fejek számának több menetben történő és lényeges csökkentése ellenére, ma is a világ többszörös elpusztításához elegendő készlettel rendelkeznek.¹⁸ Egyes nagyhatalmak vezetőinek a nukleáris erejükre történő hivatkozásai pedig gondoskodnak arról, hogy ne ringassuk magunkat abban a tévhitben, hogy a hidegháború befejezésével a globális nukleáris katasztrófa veszélye elhárult. Nincs megoldva a nukleáris fegyverek terjedésének a kockázata sem. Míg egyik esetben az Iránnal kötött megállapodás reményt ad a helyzet kedvező alakulására, a másik esetben Észak-Korea nem mutat hajlandóságot arra, hogy lemondjon nukleáris robbanó és hordozó eszközeinek a továbbfejlesztéséről.

Mindezek alapján jobb lett a világ, vagy kockázatosabb, veszélyesebb, végső soron rosszabb? A lényegét éppen e két tétel ellentmondása adja. A világ az anyagi mutatók, életszínvonal, egészség, oktatás, szabadságfok valóban jobb lett, még nagyobbak a tudomány és a technológia által megteremtett kedvező lehetőségek, de ugyanakkor nagyobbak

¹⁸ A legfrissebb adatokat lásd *Nuclear upgrade raises fears of arms race fears*. Financial Times, 2016. április 1.

a kockázatok, nagyobb a bizonytalanság, a kiszámíthatatlanság, nagyobbak az ebből eredő félelmek. Látni kell azt is, hogy önmagában a tudományok és a technológia fejlődése is komoly veszélyeket hordoz magában, amelyek mikénti kezelése, elhárítása a legnehezebb erkölcsi és jogi dilemmákat veti fel.¹⁹

A lehetőségeknek és a veszélyeknek ez a kettőssége minden eddiginél nagyobb erővel veti fel az emberi felelősség kérdését, mindenekelőtt a döntéshozók felelősségét.

Kik a döntéshozók? Kik és hogyan kormányozzák a világot? Van egységes világrend? Vannak olyan egységes rendező elvek, normák („ordering norms”), amelyek alapján a világ „kormányozható”, azaz megteremthető egy olyan intézmény – és normarendszer, amely a globális lehetőségek kihasználását és a globális veszélyek elhárítását biztosítani tudja? Van-e tehát szükség és lehetőség a „global governance” valamilyen formájának létrehozására? Hogyan kell alakítani és átalakítani a nemzetközi intézmények jelenlegi elavult, a gazdasági, geopolitikai és civilizációs változásoktól messze lemaradt és elszakadt rendszerét? Hogyan lehet a végletekig fragmentált, egymásról tudomást sem vevő területekre bomlott, kazuisztikus, még a szereplők számára is ismeretlen, a gyakorlatban hiányosan vagy egyáltalán nem alkalmazott nemzetközi jogi normákat egy áttekinthető, harmonizált rendszerbe hozni és azokat az érdekeket tudatosítani és érvényre juttatni, amelyek egyedül képesek e szabályok követését biztosítani?

Túl sok kérdés, még sokkal több válaszlehetőséggel. Ami a világrendet illet, láttuk, hogy a legegységesebb területen, a világgazdaságban is fáradni látszik a globalizációs folyamat és az annak nyomában járó homogenizáció. A geopolitikai fejlemények pedig egyáltalán nem mutatnak egy egységes vagy akár egységesebb hatalmi szerkezet kialakulása felé. A kétpólusú világrendet felváltotta, nagyon rövid időre, az egypólusú világ, jelenleg pedig többpólusú világban élünk, ahol a multipoláris jelleg folyamatosan és feltartóztathatatlanul erősödik. Nincs hegemonia, a történelemben ilyen tartósan soha nem is volt, nem sikerült a világhatalom sem Dzsingisz Kánnak, sem Hitlernek, sem Sztálinnak.²⁰ A kínai gazdasági növekedés ugyan lassul, de a vásárlóerő alapján számított GDP tekintetében Kína már utolérte az Egyesült Államokat és a csökkenő növekedés rátája is hozzávetőleg kétszerese az Egyesült Államokénak. Jóllehet lényegesen kevesebbet költ katonai kiadásokra, védelmi képességeit a szárazföldön, a levegőben és a tengeren egyaránt gyorsan növeli. Geopolitikai súlyának és hatalmának növelése két fő célkitűzést szolgál. Az egyik a hagyományos, a kelet-ázsiai hegemonia maradéktalan érvényesítésére irányuló, a koncentrikus körök szerkezetére épülő „kínaiasítás” („Sinicisation”),²¹ amelynek lényege, hogy a hatalom koncentrikus körökben, a távolsággal arányosan, fokozatosan gyengülve sugárzik ki a Mennyei Birodalomból, tehát a világ közepéből. A felújított elmélet adja alapját annak, hogy Kína nem kívánja a Dél-Kínai tengerrel kapcsolatos vitáit nemzetközi fórumokon megvitatni (az erre irányuló, az ASEAN országoktól eredő, valamint amerikai és európai kísérleteket a lehető legkeményebben utasítja vissza), és nem tekinti a vitát az univerzális nemzetközi jogi normák alapján, nemzetközi bíráskodás útján eldönthetőnek.

¹⁹ Erről lásd Vizi E. Szilveszter: *Wie viel Gewissen braucht die Wissenschaft*. Die Welt, welt.de/618794 (letöltve: 2016. április 7.)

²⁰ BRZEZINSKI, Zbigniew: *Strategic Vision. America and the Crisis of Global Power*. Basic Books, New York, 2012, 130–131.

²¹ KUPCHAN, Charles A.: *Unpacking hegemony. The social foundations of hierarchical order*. In Ikenberry, G. John (ed.): *Power, Order and Change in World Politics*. University Press, Cambridge 2014, 23–24.

A kínai geopolitika másik fő iránya a globális rendszerben történő erőteljesebb részvétel és a kínai befolyás növelése. Ennek objektív feltételei természetesen adóttak, a kérdés az, hogy a kínai politika milyen intenzitással, milyen sebességgel és milyen eszközökkel kívánja ezt megvalósítani. Gazdasági szempontból nyersanyag- és energiaforrásokra van szüksége, és az ehhez szükséges globális jelenlét megteremtése látványosan halad előre. Ezzel egyidejűleg Kína növelni kívánja súlyát a nemzetközi pénzügy és gazdasági szervezetekben, és ha ezt valamilyen okból nem sikerül megvalósítania, maga kezdeményezi a befolyása alatt álló szervezetek létrehozását.²² A tengeri flottája gyorsan épül, bár még nem közelíti meg Zeng admirális 15. században épült legendás hajóhadát. Az afrikai kontinensen, Djibutiban állandó kínai katonai támaszpont jön létre. A kínai globális jelenlét fokozásának pozitív hozama az erősödő felelősségvállalás a világ fontos kérdéseivel kapcsolatban, mivel Kína egyre inkább tudatában van annak, hogy már ma a globális gazdaság és politika egyik legfontosabb szereplője, holnap pedig lehet, hogy a legfontosabb szereplő lesz. Ez az erősödő „stakeholder” tudat az oka annak, hogy Kína jó néhány fontos globális kérdésben konstruktív és aktív szerepet játszik. A legjobb példa erre a klímaváltozás terén létrejött Párizsi megállapodásban játszott szerep, de említeni lehet akár a terrorizmussal szembeni fellépéssel, akár a nukleáris fegyverek elterjedésével szembeni kínai lépéseket is, vagy éppen azt, hogy Kína az utóbbi időben több fogékonyságot mutat a szellemi tulajdonjogok tiszteletben tartása iránt.

A Kínával kapcsolatos nyitott kérdések elsősorban a kínai politikai rendszer jövőjével függenek össze. Mind a gazdasági fejlődés alakulását, mind pedig a geopolitikai ambíciókat, az érdekérvényesítés intenzitását és eszközeit lényegesen befolyásolni fogja, hogy a kínai politikai vezetés hogyan birkózik meg a szociális, társadalmi és politikai feszültségekkel, a riasztóan növekvő egyenlőtlenséggel, a korábbi hibák által okozott népességfogyással és előregesedéssel, a korrupcióval, és maga a tekintélyuralmi politikai rendszer hogyan reagál, esetleg változik mindezeknek a kihívásoknak a hatására.

A világgazdasági és a geopolitikai folyamatok egyaránt nyilvánvalóvá teszik, hogy a világ sorsát a következő évtizedekben jelentős mértékben meg fogja határozni a két főszereplő, az Egyesült Államok és Kína viszonya. A két szuperhatalom erejének, befolyásának és egymásközi kapcsolatának pedig fontos befolyásoló tényezője lesz a G2 belső helyzetének alakulása.

A hegemonia kérdése ma alapvetően az Amerikai Egyesült Államok hegemoniájáról, netán világuralmi szerepéről szól, ez ma a geopolitikai és politológiai irodalom talán legtöbbet tárgyalt és vitatott témája.²³ A lényeg, hogy Amerika „óriás, de nem hegemon” (Brzezinski). A világ katonailag legerősebb országa, flottája valamennyi világtengeren jelen van, tudományban és technológiában messze a legelső, gazdasága dinamikusán növekszik, GDP-je árfolyamon számítva még megelőzi Kínáét. Koránt sincs azonban egyedül. A világ legnagyobb gazdaságát az Európai Unió mondhatja magáénak (az EU GDP-je még több, mint 10%-kal nagyobb az amerikaiénál), a nukleáris fegyverzet terén Amerika lényegében egyensúlyban van Oroszországgal, lakossága messze elmarad Kínától és Indiától. Befolyásának lényegét azonban nem feltétlenül a materiális tényezők adják, hanem az, hogy meghatározó szerepet játszott, és ma is játszik, a jelenlegi nemzetközi intézményrendszer

²² Például a 2015 áprilisában létrehozott AIIB, az Asian Infrastructure Investment Bank.

²³ BRZEZINSKI 2012.; ZAKARIA, Fareed: *The Post-American World*. Norton, New York, 2009.; FERGUSON, Niall: *Civilisation. The West and the Rest*. Penguin Books, London, 2011.; NYE, Joseph S.: *Is the American Century over?* Polity Press, Cambridge, 2015.

kialakításában és működtetésében és még inkább azoknak az elveknek és normáknak univerzális elismerésében és elismertetésében, amelyeket jelentős mértékben az amerikai gazdasági érdekek és értékek alakítottak ki. Ezek azok az elvek, normák, szokások, amelyeken a Pax Americana épül, és amelyek a világrend fokozódó fragmentációja és regionalizációja következtében a jövőben elveszthetik a meghatározó szerepüket. Nincs azonban hegemonia és nincs amerikai világuralom. Ha lenne, akkor az Egyesült Államok Szíriától a Dél-Kínai tengerig, a közel-keleti béketárgyalásoktól az észak-koreai atomprogramig mindenütt érvényesíteni tudná akaratát és minden szereplőt rá tudna kényszeríteni az Egyesült Államok érdekeinek megfelelő magatartásra. Nem tudja. Nem kétséges, hogy Amerika a világ legnagyobb, vezető hatalma és az is több mint valószínű, hogy ez még hosszú évtizedekig így marad. Ugyanakkor ma is vannak és a jövőben még inkább lesznek e hatalomnak korlátai. E korlátok és azok felismerése mérsékelni fogja az amerikai geopolitikai ambíciókat, úgyszintén a saját értékek és ideológia kizárólagosságára és univerzális elismertetésére irányuló igényt. E korlátok nemcsak a külső tényezőkből, a versenytársak gazdasági erejének és geopolitikai befolyásának növekedéséből erednek, hanem jelentős részben a belső ellentmondásokra és gyengeségekre, az amerikai társadalom és politikai rendszer torzulásaira vezethetők vissza. Ezek között talán a legsúlyosabb a növekvő egyenlőtlenség, annak minden következményével együtt. Szertefoszlott az amerikai álom, Amerika nem a korlátlan lehetőségek hazája, legalábbis annak a nagy többségnek a számára nem, akik nem tudják a legjobb iskolákban és egyetemeken taníttatni gyermekeiket. A vertikális mobilitás hiánya erősíti az általános tudatlanságot, a Brzezinski által public ignorance-nek nevezett jelenséget.²⁴ További teherterhelések a kezelhetetlen államadósság, a pénzügyi rendszer kockázatai, a hanyatló infrastruktúra és a politikai intézményrendszer elavult volta, elakadása, sok szempontból holtpontra jutása, az úgynevezett „gridlock”.²⁵ Többek között ezeknek a gondoknak a következménye a hagyományos politikai szerkezet látványos átalakulása, a szélek erősödése és a közép gyengülése az amerikai közvéleményben és politikai életben. Nem szabad azonban megelégedni az amerikai gazdaság és társadalom jelentős előnyeiről, „aktívumairól” sem, mindenekelőtt az innovációs képességről, a demográfiai dinamizmusról, az energia ellátásnak a legújabb technológiai fejlődés által megteremtett teljes biztonságáról. A legfontosabb az az előny, amit Amerika a „geotechnology” terén élvez, ami többek között az amerikai „soft power” erejét az elit egyetemektől a filmgyártásig biztosítja.

Amerika tehát külső és belső kihívásaival együtt továbbra is a világ első, de nem egyetlen hatalma. Ha meg akarja őrizni vezető szerepét, gazdasági erejét, geopolitikai befolyását és értékrendjének vonzóerejét, akkor belső gondjainak megoldására, külkapcsolatai terén pedig szövetségesekre, együttműködésre és önmegtartóztatásra van szüksége.

A világuralom megszerzésére mindig voltak és lesznek erőszakos kísérletek. Ezek általában iszonyatos emberi szenvedést, veszteséget és kárt okoznak. A legújabb ilyen kísérletnek most vagyunk nemcsak tanúi, hanem szenvedő alanyai is. A szélsőséges fundamentalista ideológiára épülő radikális iszlám célja világos és egyszerű, az anyagi és ideológiai totális világuralom megszerzése a legszélsőségesebb és legkegyetlenebb erőszak eszközével. A harc súlypontja a látszattal szemben egyelőre az iszlám világon belül folyik, ezért beszélünk gyakran a civilizációk huntingtoni összecsapása helyett az összecsapások civilizációjáról.

²⁴ BRZEZINSKI 2012. 52.

²⁵ Az „gridlock”-ról, elsősorban globális szinten, HALE, Thomas – HELD, David – Young, Kevin: *Gridlock, Why global cooperation is failing when we need it most*. Polity Press, Cambridge, 2013.; Amerikáról 287–289.

Az összecsapás tehát egy adott civilizáción belül zajlik, a nagy többségben lévő mérsékelt és a kisebbséget képviselő radikális iszlám között. A tét óriási, túlzás nélkül állítható, hogy kimenetele az egész világ jövője szempontjából meghatározó lehet. A kérdés lényege, hogy a jelenleg 1.7 milliárdnyi, 2050-ben pedig várhatóan 2.7 milliárdnyi iszlám hívő melyik utat fogja választani, mérsékelt marad-e, vagy a szélsőséges radikálisoknak sikerül-e a többséget az erőszak és gyilkolás útjára terelni. Ez a harc lényege, ehhez kell a halál kultusza és a zabolátlan erőszak. És ha sikerülne a többséget radikalizálni, az iszlámon belüli harcot erőszakkal, a sikeres öngyilkos merényletek sorozatával megnyerni, akkor lehetne hozzáfogni a második menethez, a civilizációk összecsapásához, az iszlámon kívüli vallások és civilizációk megsemmisítéséhez, a globális iszlám kalifátus megteremtéséhez. Ezért sem szabad elfelejteni, hogy az igazi harc, küzdelem a fejekben zajlik, az eszmék, az ideológiák területén. Ezért sem szabad a civilizációk, kultúrák, vallások közötti eltérések elismerését a civilizációk közötti harccal, még kevésbé erőszakkal összetéveszteni és az összecsapást elkerülhetetlennek tételezni. Maga Samuel Huntington korántsem ezt tette, éppen ellenkezőleg a különbségek pontos bemutatása mellett a párbeszéd és tolerancia fontosságát emelte ki. A sikeres párbeszédet pedig az mozdítja elő, hogy nagy világvallások megtalálják, ami összeköti őket. Ehhez pedig az szükséges, hogy a mérsékelt iszlám megújítsa transzcendens, belső lényegét,²⁶ visszanyerje kreativitását és kirekessze az iszlám vallás alapvető értékeit is elvető radikális szélsőséget.

A világalom megszerzésére irányuló terrorista kísérlet – hasonlóan a korábbi és a más, jövőbeli, totalitárius ideológiák által vezérelt próbálkozásokhoz – egész bizonyosan el fog bukni. A harcot azonban vállalni kell, nincs alku, nincs más megoldás. A terrorizmus természete, cél- és eszközrendszere önmagában kizárja a kompromisszumok keresését. A terroristák nem örültek, hanem más logikát követnek, az öngyilkos merénylőknek más a költség/haszon elemzésük, ezért is nehéz velük a harc. De a harc elkerülhetetlen. Magában foglalja a gazdasági, társadalmi, civilizációs kulturális, vallási okok és háttér megértését, az erők pontos felmérését, egységes stratégia és taktika kidolgozását és alkalmazását, következetes, kitartó és megalkuvást nem ismerő nehéz és kemény lépések megtételét. És még egy nagyon fontos dolgot: az arányosság tiszteletben tartását. Ha a harcban alkalmazott eszközök aránytalanok és ártatlanokat is súlyosan sértenek, a terrorizmusnak teszünk szolgálatot, a radikálisokat erősítjük és a mérsékeltet gyengítjük.

Huntington már több, mint két évtizeddel ezelőtt jelezte, hogy a világ sorsát a Nyugat arroganciája, az iszlám intoleranciája és Kína igényeinek magabiztos érvényesítése („assertiveness”) fogja meghatározni.²⁷ Nyilván más fontos tényezők is szerepet játszanak majd, hegemoniára és ezáltal megteremtett homogén, egységes gazdasági, politikai és civilizációs világrendre ne számítsunk. Éppen ellenkezőleg a közelmúlt tendenciái a multipolaritás, a politikai és kulturális diverzitás erősödésére utalnak. Egyre inkább előtérbe kerül a globálissal szemben a regionális és a lokális, az univerzálissal szemben a partikuláris. Ez pedig, ahogy Kupchan mondja, egy a jelenleginél erősebb regionális elemeket mutató („regionalizáltabb”) nemzetközi rendszer létrejöttének az irányába mutat.²⁸ Vonatkozik

²⁶ „any starting point for revitalizing the world of Islam must begin with Muslims’ connection with the transcendent reality...” ALLAWI, Ali A.: *The Crisis of Islamic Civilization*. Yale University Press, New Haven, 2009. 10.

²⁷ HUNTINGTON, Samuel P.: *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. Simon & Schuster, New York, 1996. 183.

²⁸ „Multipolarity and normative diversity suggest the unset of a more regionalized international system” lásd KUPCHAN 2014. 59.

ez szerint nemcsak világgazdaság és a geopolitika rendszerére, hanem azokra az elvekre és normákra is, amelyeket a nyugati civilizáció általános érvényűnek, mindenki más által követendőnek tekint.

Ezzel az utóbbi tétellel azonban óvatosan kell bánnunk. A civilizációs diverzitás valóban tény, figyelmen kívül hagyása súlyos hiba és még súlyosabb következményekhez vezet. E civilizációs-kulturális különbségek nem gyengülnek, hanem sok területen erősödnek, amint ezt a migrációs válság berobbanása és annak következményei is bizonyítják. Huntington időszerűbb lett, mint valaha, és persze nemcsak amit ő írt, hanem amit előtte sokan Max Weberől Arnold Toynbee-ig, Durkheimtől Fernand Braudelig a civilizációkról, azok eltérő jegyeiről írtak. E civilizációs diverzitás legalább olyan fontos tényező egy egységes, homogenizált világrend és világuralom létrejöttének megakadályozásának, mint a multipoláris gazdasági és geopolitikai rendszer.

A különböző civilizációk eltérő elvei és normái kapcsán azonban két tételt fontos leszögezni. Az egyik, hogy a civilizációk eltérései nem zárják ki, nem zárhatják ki az univerzális értékek és az ezekből levezetett elvek, normák és jogok létét. A másik az, hogy más civilizációk elveinek és normáinak elismerése nem jelenti, nem jelentheti a saját civilizációnk, kultúránk elveiről, normáiról való lemondást, vagy éppen az azok gyengítésére irányuló törekvések elfogadását. És éppen ebből a szempontból van jelentősége a közösségi identitásnak, aminek lényege a saját énünk, lényünk, értékeink, elveink, normáink összetartó erejének megőrzése.

Ha nincs civilizációs homogenizáció és kulturális világuralom, de vannak abszolút érvényű univerzális értékek, akkor hogyan lehet az univerzális értékek és a különböző civilizációk eltérő elveit, normáit egyidejűleg tiszteletben tartani? Nincs más út mint az egyes civilizációk (közösségi identitások) közötti párbeszéd és együttműködés. Ennek legfontosabb tárgya éppen annak a körnek, annak az „univerzális minimumnak” a meghatározása, amelyet minden civilizáció elfogad, univerzális érvényűnek tekint, és amelynek megsértését nem tolerálja. Az ezen a körön kívül eső értékekre, elvekre és normákra pedig a kölcsönös tolerancia kell, hogy érvényesüljön, anélkül, hogy ezeket a normákat a másik kultúrkör magára nézve irányadónak vagy akár elfogadhatónak tekintené. Ez pedig nem lehetséges viták és az ezek feloldását célzó dialógus és egyeztetés nélkül.

Nincs gazdasági, geopolitikai hegemonia, nincs globális kulturális-civilizációs homogenizáció, nincs sem világuralom, sem hegemonia, sem titkos hatalmi központ. Hogyan lehet hát a globális kormányzásnak azt az intézményi minimumát megteremteni, ami legalább a legkomolyabb globális kockázatokat kezelni és a hasonló súlyú lehetőségeket hasznosítani tudja? Abban szinte mindenki egyetért, hogy a nemzetközi intézményrendszer átfogó átalakításra szorul, az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagságától az IMF kvótáig és szavazati jogokig. Abban is egyetértés van, hogy tovább kellene fejleszteni a nemzetközi kereskedelem szabályozásának multilaterális, azaz univerzális rendszerét, egységesíteni vagy legalábbis áttekinthetőbbé kellene tenni a megszámlálhatatlan, egyes partikuláris területért felelős kormányközi és nem kormányközi nemzetközi pénzügyi és környezetvédelmi szervezetet, de az átalakítás tartalmára és formájára nézve már alapvetően eltérnek az érdekek és az ezeknek megfelelő álláspontok. Így jött létre a már említett holtponthoz, „gridlock”-hoz, ami az intézmények funkcionális működésének és továbbfejlesztésének a közlekedési dugóhoz hasonló elakadását jelenti, ahol az egyes intézmények működési zavarai és egymás közötti konfliktusai, valamint a mögöttük álló állami és nem állami érdekkonfliktusok tartósan megbénítják a továbbhaladást.

Az elakadást nemzetközi szinten éppen a nemzetközi kapcsolatoknak és intézményrendszernek a második világháborút követő nagyon gyors fejlődése és „egymást erősítő kölcsönös függése” (self-reinforcing interdependence)²⁹ okozza. Más szóval az intézményrendszer nem tud már megbirkózni az általa gerjesztett gyors fejlődéssel, tartalékai kimerültek, de a továbbfejlődésre és a jórészt általa létrehozott új helyzetre történő alkalmazkodásra már nem képes. E „gridlock” egyben nem független a multipolaritás erősödésétől, az intézményi kifáradástól és elnehezüléstől, valamint az élesedő érdek-összeütközésektől.³⁰

Jó példa erre a nemzetközi kereskedelem multilaterális intézmény- és szabályrendszere. Évtizedeken keresztül jól működött, lényeges tényezője volt a világkereskedelem többszöröződésének és ezzel, mint láttuk, a világgazdaság növekedésének (self-reinforcing interdependence!). Az általa segített fejlődés, új szabályozási igények megjelenése, erősödő multipolaritás és a mélyülő érdekellentétek olyan új követelményeket támasztottak, amelyeknek a bizonyos szempontból kifáradt intézmény, a Kereskedelmi Világszervezet és annak multilaterális szabályozási rendszere már nem tud eleget tenni.

A „gridlock” szindróma azonban korántsem korlátozódik a nemzetközi intézmények rendszerére. Legtöbbször ma az Egyesült Államok politikai rendszerével és alkotmányos intézményeivel kapcsolatban emlegetik, amire különösen a törvényhozás és a végrehajtó hatalom közötti konfliktusok előidézte patt helyzetek bőven adnak alkalmat. Az intézményi gridlock mögött politikai válság is van, ennek okait éppen Fukuyama egyik legújabb műve elemzi részletesen. Szó esik itt a különböző, demokratikus legitimitással nem rendelkező érdekcsoportok túlhatalmáról, arról, hogyan ejtik foglyul az amerikai kormányzat jelentős részét e jól szervezett érdekcsoportok, hogyan vásárol a gazdaság politikai befolyást, hogyan lesz a rendszer egyre korruptabb, hogyan terjednek a közérdekre hátrányos alkuk, hogyan erősödnek a rendszerben az illegitim elemek, és így tovább.³¹

Talán nem igényel részletes indokolást, hogy a világ legnagyobb és eddig legsikeresebb integrációs építménye, az Európai Unió sem kell, hogy a szomszédba menjen, ha intézményeinek egymás közötti konfliktusára, a döntési folyamatok elakadására, vagy éppen döntésképtelenségre van szüksége. A „gridlock” tehát amerikai nyelvi lelemény, de legalább annyira európai jelenség. Az elakadás fő tényezői itt persze elsősorban a tagállamok, ebből a szempontból tehát az európai „gridlock” inkább a nemzetközi intézményrendszer elakadásához hasonlít. Részben itt is áll az önmagát erősítő interdependencia tétele, mivel az integráció az egymástól függés példátlanul komplex rendszerét hozta létre, de közben olyan ellentmondásokat és egyensúlyhiányokat is kitermelt, amelyekkel a hosszú ideig a fejlődés motorjának bizonyult, amúgy zseniálisan eredeti („közösségi módszer”) intézményrendszer már nem, vagy nagyon nehezen tud megbirkózni.

Az ellentmondások és egyensúlyhiányok leegyszerűsített lényege, hogy az integráció egyes területeken túl sok, más területeken pedig túl kevés. Egységes piac, közös pénz, de mindez közös költségvetési támasz nélkül, önálló tagállami gazdaságpolitikák, de kizárólagos uniós hatáskörbe emelt politika a külföldi beruházásokra vonatkozóan, lényeges hatásköri különbségek az Unió külső fellépésének különböző területei között (közös kereskedelempolitika szemben az alig létező kül- és biztonságpolitikával), hogy csak néhány példát említsünk. Mindehhez járul a lopakodó hatáskörbővítés, a szubszidiaritás mellőzése, a túlszabályozási hajlam, egyes alkotmányos és közjogi kérdések átpolitizálására irányuló

²⁹ HALE – HELD – YOUNG 2013. 4. 16–17. 276.

³⁰ HALE – HELD – YOUNG 2013. 36–41.

³¹ FUKUYAMA 2014. 35–37. 455–524.

kísérletek megjelenése. Lehetséges, hogy kevesebb több lenne és ez az intézmények működését is jelentős mértékben akadálymentesíteni tudná.

Ugyanakkor látni kell, hogy az Európai Unió rendkívüli eredményeket ért el a különböző a gazdasági, politikai érdekek, az eltérő nyelvi és részben kulturális adottságok, a különböző intézményi és szabályozási szerkezetek, hagyományok és kultúrák egymással történő egyeztetése, egységes, illetve harmonizált működtetése, azaz integrációja terén. A különböző érdekek, intézményi és jogi megoldások összeegyeztetésének, együttműködésének a kultúrája már eddig is kisugárzott a globális rendszerekre és univerzális szabályozásokra. Az európai integráció működése, eredményei vagy kudarcai a jövőben is lényeges befolyást fognak gyakorolni a globális intézményekre és normákra, végső soron a nemzetközi szintű „gridlock” feloldására. Ez azt jelenti, hogy nemcsak Európa, hanem az egész világ is érdekelt az európai integrációs folyamat sikerében. Európa tehát nem elsősorban a gazdasági súlyával (bár bruttó hazai összterméke meghaladja mind az Egyesült Államokét, mind Kínáét, kereskedelmi forgalma pedig mindkét gazdasági hatalommal külön-külön is lényegesen nagyobb, mint azok egymással folytatott kereskedelme), geopolitikai befolyásával, még kevésbé védelmi képességeivel tölthet be a századunkban meghatározó szerepet, hanem azzal, hogy mintát ad a világnak. E minta, mint tudjuk, tökéletlen és sok sebből vérzik, tudományos és technológiai vezető szerepét már régebben elvesztette, gazdasági versenyképessége hanyatlóban, geopolitikai befolyása éppen az egységes kül-, biztonság- és védelempolitika hiányában csekély, demográfiai pedig behozhatatlan hátrányba került. Miben rejlik hát az ereje, miért gyakorol ma is a világra vonzó erőt? A titok a legszélesebb értelemben vett kultúrájában, az abban gyökerező értékrendjében, az erre épülő elveiben és normáiban, intézményeiben és jogrendszerében rejlik. Ez az, aminek hatását Európa a világ felé kisugározta és ma is sugározni hivatott. Erre azonban csak akkor lehet képes, ha saját maga hű marad ezekhez az értékeihez, kulturális örökségéhez, normáihoz, szokásaihoz. Különleges hozzájárulását, szerepét csak akkor tudja megőrizni, ha mindenekelőtt saját lényét, lelkét, identitását őrzi meg.

A nemzetközi szintű intézményi és szabályozási elakadás okai mélyebb elemzést igényelnek. Sok kérdést kellene megvitatni és tisztázni, miközben a technológia szédületes fejlődése, a számítógép kapacitás másfél évenkénti megkettőződése, a tudomány súlyos morális dilemmákat is felvető eredményei nem sok időt hagynak erre, még kevésbé az intézményi és szabályozási kérdések megoldására. Nem segítik ezt a sok területen mélyülő gazdasági és geopolitikai érdekellentétek. Ebben a nehéz, összetett és kiszámíthatatlan közegben különösen fontos, hogy a nagy emberi közösségek megőrizték létüket, lényegüket, örökségüket, kultúrájukat, mindazt, amit a múltjuk rájuk ruházott és amit át kell adniuk a jövőnek. De ugyanilyen fontos, hogy e nagy közösségek – ha úgy tetszik a vesztifáliai béke szellemében – elismerjék és elfogadják egymást, de ne feledjék a béke alapját, az egyetemes erkölcsi értékeket és az azokat kifejező erkölcsi és jogi normákat.

Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2016.;

Magyar Szemle 2016. 7-8., 9-10., 11-12.

SZUVERENITÁS A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOKBAN

A szuverenitás fogalma az államelméletben született, elsődleges értelme mind történetileg, mind logikailag az állam belső viszonyaihoz kapcsolódik. Eredetében nem más mint az államon belüli hatalom, éspedig legfőbb hatalom, „felség”, a vertikális hatalmi szerkezet csúcsa. Az államon belüli főhatalom már a szuverenitás szó megjelenése előtt létezett. Arisztotelész szerint az rendelkezett vele, aki a törvényeket hozta és aki a háború és béke kérdésében döntött.¹ A főhatalomnak ez a szuverenitás fogalmát jóval megelőző értelmezése is tartalmazott tehát már egy külső elemet. A háború és a béke kérdésében való döntés elválaszthatatlan az államon belüli főhatalomtól, de egyben az állam hatalmának legfontosabb külső megjelenése. Ha e két döntő jelentőségű kérdéshez hozzáadjuk a szövetségek és szerződések kötésének jogát, akkor az állam külső kapcsolatrendszerének, „külpolitikájának” szinte az egészét lefedtük. Ha ezek a jogosultságok az állami főhatalomból erednek és nincsenek alávetve az államon kívüli, külső tényezőknek, akkor ez a hatalom külső viszonyaiban is korlátlan, független, tehát szuverén. A belső főhatalmat tételezhetjük isteni eredetűnek és abszolútnak, mint Jean Bodin, (akinek a felfogása korántsem korlátozható a múlta, hiszen a hatalom végső forrásának földön túli eredeztetése, szakrális legitimációja ma is fellelhető néhány teokratikus államban). De visszavezethetjük ezt a hatalmat arra a szerződésre, amit az uralkodó az alattvalóival köt (Hobbes). Később pedig arra a szerződésre, amit az emberek egymással kötnek akként, hogy megállapodásukat és az abból fakadó intézményeket a hatalom elé, a jogot pedig a hatalom fölé helyezik (Locke).² Akármilyen is a belső hatalom alapja, nélküle nincs külső hatalom, nincs függetlenség, önállóság, másnak alá nem vetettség a külső, tehát a nemzetközi kapcsolatokban.

A külső hatalom, a nemzetközi kapcsolatokban megjelenő szuverenitás tehát a szuverén belső hatalomnak a kisugárzása, külső érvényesülése. Mégis a szuverenitás fogalma ma sokkal erőteljesebben jelenik meg a nemzetközi kapcsolatok, mint az államelmélet területén. Ennek oka döntően az, hogy elméletileg korlátlannak tételezett hatalom az államon belül sem létezhet külső függetlenség, önállóság, tehát szuverenitás nélkül. Így vált a szuverenitás fogalma a nemzetközi jog központi kategóriájává, amelyre a modern nemzetközi jog legfontosabb tételei épülnek, így az államok önrendelkezése, területi integritása, a határok sérthetatlensége, a belügyekbe beavatkozás tilalma és mindenekelőtt az államok szuverén egyenlősége. Külső szuverenitást pedig csak a nemzetközi jog adhat, azáltal, hogy az államot e minőségében a nemzetközi jog elismeri, az állam tehát nemcsak területtel és lakossággal rendelkezik, hanem más államok is elismerik államként, a nemzetközi jog alanyaként.

A szuverenitás azonban nemcsak a legfontosabb, hanem a legtöbb ellentmondást, dilemmát hordozó és legtöbb vitát kiváltó fogalom.³ Van, aki szerint „szervezett képmutatás”,⁴ van, aki szerint már meghalt, van, aki szerint fontosabb, előbb és virulensebb, mint valaha, van, aki szerint még létezik, de a globalizáció és a regionális integrációk, valamint

¹ BAYER József: *A szuverenitás politikaelmélete*. Magyar Tudomány, 2013/4. 375.

² BAYER, 2013. 375–377.

³ „Már a magyar szakirodalomban is teljes a fogalmi zűrzavar a szuverenitás mibenlétét illetően” Lásd BLUTMAN László: *Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról? Egy metaelmélet kiindulópontjai*. In: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Esmény és/vagy valóság Interdiszciplináris megközelítések*. Gondolat Kiadó, MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest – Győr, 2015. 115.

⁴ KRASNER D. Stephen: *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton University Press, Princeton, 1999. 14–15.

az információs és kommunikációs technológia fejlődése által megteremtett egységes digitális tér világában elveszti jelentőségét. Az elméleti viták természetesen a politikában is lecsapódnak, sőt itt élesednek ki igazán. Napjaink egyik legérzékenyebb kérdése, hogyan érvényesül és hogyan érvényesíthető a nemzetközi kapcsolatok változó rendszerében az állam szuverenitása. A jelenlegi világrendszert (ha beszélhetünk egyáltalán egyetlen rendszerről és nem inkább több, egymás mellett létező rendszerről kellene beszélnünk)⁵ egyszerre jellemzik a globalizációs, fragmentációs, regionalizációs és lokalizációs folyamatok és az állam lényegéből fakadó, immanens (valójában elérhetetlen) törekvése arra, hogy önálló és független legyen, ne legyen alávetve külső tényezőknek a mindennapi politika szintjén is ütközik külső tényezők, gazdasági és politikai erők beavatkozásaival. Ez pedig minden ország helyzetének meghatározó szempontja, külpolitikájának megkerülhetetlen kérdése. Bármilyen legyen az álláspontunk a szuverenitás fogalmát, e fogalom történelmi, jelenlegi és jövőbeni jelentőségét illetően, a konkrét politikai vitákat, ütközéseket és döntéseket nem tudjuk elkerülni sem a nemzetközi kapcsolatok általános, univerzális rendszerében, sem pedig azon az integráción, tehát az Európai Unión belül, amelynek szuverén döntésünk alapján lettünk tagja.

A szuverenitás absztrakt, jogi fogalom,⁶ és mint fogalom a természetéből eredően teljességre, tökéletességre tart igényt, nem tűrheti a korlátokat. Az idea a maga tökéletességében mindig korlátlan, része az ideák tiszta és egyértelmű világának. A valóság azonban soha nem felelhet meg az ideák – és a jogi fogalmak – tiszta és tökéletes világának. Az elvont jogi fogalom, a nemzetközi jog központi jelentőségű kategóriája kénytelen szembesülni a gazdasági, politikai valósággal, azzal a szociológiai környezettel, amelyen belül él és érvényesülni kíván. A szuverenitással kapcsolatban éppen ez az elméletileg is legizgalmasabb kérdés, hogy belső lényege a korlátlanság, de valóságban soha nem érvényesülhet korlátlanul. Innen az „elasztikus” jelleg,⁷ ami egyszerre jelent képlékenységet, a valóság általi befolyás rugalmas elszenvedését, de egyben egy olyan belső energiát, ami a külső tényezők által elfoglalt teret szüntelenül visszafoglalni igyekszik. A szuverén egyszerre flexibilis és rezisztens, visszahúzódní kénytelen, ha erre kényszerítik, de ismét ellenáll és korlátlanúságra tör, ha erre alkalma nyílik.

Ez a fogalom és valóság közötti ellentét adja a szuverenitás értelmezésével, a nemzetközi kapcsolatokban történő alkalmazásával kapcsolatos viták, feszültségek, konfliktusok hátterét.⁸ A dilemmák persze a gyakorlatban jelentkeznek és e gyakorlatnak, a viták és konfliktusok kezelésének szüksége van olyan, viszonylag állandó nemzetközi jogi elvekre és normákra, amelyek a dilemmák, viták, konfliktusok megoldását célozzák. E normák viszonylag állandóak, döntően megjelennek a nemzetközi szerződésekben is, de a valóság, a gazdasági, geopolitikai helyzet, az erőviszonyok erre épülő rendszere, a civilizációs/kulturális környezet folyamatosan változik. Ez már azonban a következő ellentét, ami egyébként minden jogi szabályozás természetéből fakad.

A tökéletes, korlátlan szuverenitást mindenekelőtt korlátozza maga a nemzetközi jog. Elsőként az univerzálisan kötelező nemzetközi normák, a *ius cogens*, amelyek akkor is

⁵ KISSINGER, Henry: *World Order*. Penguin Press, New York, 2014.

⁶ „A szuverenitás fogalma absztrakt, konstruált fogalom” Lásd BLUTMAN 2015. 114.

⁷ Van Zantent idézi KOROWICZ, Marc Stanislaw: *Introduction to International Law. Present conceptions of international law in theory and practice*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1959. 58.

⁸ „Voltaképpen azt sem tudjuk biztosan, hogy a szuverenitás szóval hány elkülöníthető fogalmat jelölünk, azaz hány jelentése van.” Lásd BLUTMAN 2015. 112.

feltétlen alkalmazást követelnek, ha nem kerülnek be az írott nemzetközi jogba, nem jelennek meg sem kétoldalú, sem többoldalú vagy univerzális nemzetközi szerződésben. A szuverenitása korlátozását elszenvető állam legfeljebb hallgatolagos beleegyezését adhatta a korlátozáshoz, azzal, hogy megjelent és a nemzetközi közösség elfogadta őt államként, tehát nemzetközi jogalanyként, és így maga is elfogadta ezeket az univerzálisan kötelező elveket és normákat. A nemzetközi szerződések esetében pedig az önkéntes korlátozás egyértelmű, hiszen maga a szuverén dönt úgy, hogy meghatározott kötelezettségeket elvállal, magatartásoktól tartózkodik és a szuverenitásából fakadó egyes hatásköröket (még finomabban azok gyakorlását) másokra, más államokra vagy leginkább nemzetközi szervezetekre ruházza. Ez az önkéntes átruházás történhet közvetlenül, de közvetve is. Ez utóbbi esetben az állam a nemzetközi szervezetet azzal a joggal ruházza fel, hogy maga alkosson az államra nézve is kötelező normákat. Erre az európai integrációt megelőzően és attól függetlenül, univerzális szinten is vannak példák. Az ENSZ Alapokmányának 25. és 26. cikkében a tagállamok felhatalmazták a Biztonsági Tanácsot arra, hogy a béke és biztonság kérdésében kötelező határozatokat hozzon és ezzel valójában a legfontosabb területen fogadták el hatáskörük és felelősségük korlátozását. Ez a felhatalmazás ténylegesen kivételt teremt a szuverén egyenlőségnek éppen az Alapokmány 2. cikk 1.§-ban leszögezett tétele alól, annál is inkább, hogy a Biztonsági Tanács e döntéseket nem csupán a Közgyűléstől függetlenül hozza, hanem tagjai sem egyenlők, hiszen az állandó tagok vétőjoggal rendelkeznek. A tökéletes, korlátlan fogalom tehát a szuverén által adott felhatalmazás technikájával megvédte magát. A valóságban viszont elfogadja, eltűri lényeges korlátozását.

A valóság azonban nemcsak visszaszól, hanem változik. Az elmúlt évtizedek súlyos emberi jogsértései, népirtások, háborús bűnök, etnikai tisztogatások és emberiség elleni bűntettek tették nyilvánvalóvá, hogy az egyébként széles körben létező nemzetközi jogi normák és tilalmak nem elegendőek a jogsértések megakadályozására.⁹ Kialakult a „védelmi felelősség elve” (*Responsibility to Protect*, azaz R2P), amelynek lényege, hogy bár az elsődleges felelősség a polgárai biztonságáért és jólétéért magát az államot terheli, és ennek az államnak kell megvédenie polgárait a népirtással, háborús bűnökkel, etnikai tisztogatással és az emberiség elleni bűnökkel szemben, a nemzetközi közösségnek nemcsak bátorítania kell az államot e felelőssége tiszteletben tartására, hanem adott esetben fel is kell lépnie a jogsértések elszenvetőinek védelmében, diplomáciai, humanitárius, végső soron a fegyveres beavatkozást is magukban foglaló eszközökkel. Ami az utóbbi eszközt illeti, az alapvető kérdés az, hogy ennek a beavatkozásnak a Biztonsági Tanácson keresztül kell történnie („*through the Security Council*”), amint azt az ENSZ Közgyűlési határozata¹⁰ leszögezi, vagy kivételesen, rendkívüli helyzetben sor kerülhet BT határozat nélküli fellépésre is. A kérdés nyitott. A formális nemzetközi jog nyilván BT határozathoz köti a fegyveres beavatkozást, e határozat hozatalát azonban bármely állandó tag vétője meg tudja akadályozni. A védelmi felelősség elvének az elfogadása – fegyveres beavatkozás esetén BT határozattól feltételezetten is – önmagában jelzi, hogy a nemzetközi közösség felelősséggel tartozik a súlyos emberi jogsértések megakadályozása terén és az állam

⁹ A szuverenitás fogalmából eredő be nem avatkozás tételének politikai okokból történő és jogi érvekkel alátámasztani próbált tiszteletben tartása a múlt század utolsó évtizedében több esetben így Ruandában és Boszniában súlyos következményekhez, népirtáshoz vezetett. Az okokról, körülményekről lásd részletesen SHATTUCK, John: *Freedom on Fire. Human Rights Wars & America's Response*. Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts, 2013. 21–51 és 113–152.

¹⁰ Resolution adopted by the General Assembly, 60/1. 2005 World Summit Outcome

szuverenitása nem szolgálhat eszközként emberek tömegeinek kiirtásához, illetve ahhoz, hogy a nemzetközi közösség ennek a felelősségének eleget tegyen. Márpedig a védelmi felelősség érvényesítése a be nem avatkozás szuverenitásból eredő alapelvébe ütközik.

A védelmi felelősségnek van azonban egy másik, nagyon fontos dimenziója is. Míg eredetében a szuverenitás a felséget, főhatalmat, függetlenséget, önállóságot jelent, a védelmi felelősség jelzi, hogy a hatalom felelősséggel, a jog kötelezettséggel is jár. A polgárok oltalmának, védelmének felelőssége nem jog, hanem kötelezettség. Ha ezt a hatalom súlyos emberi jogsértésekkel megszegi, mindenekelőtt maga követ el jogsértést, és ezt követően kell számolnia a külső beavatkozás valamilyen formájával.

Az emberi jogi kérdések az „R2P” doktrínától függetlenül is a szuverenitás gyakorlati érvényesülésének egyik legérzékenyebb területét adják. Különösen áll ez a kisebbségi jogokra, amelyek a második világháború előtt a nemzetközi érdeklődés és szabályozás homlokterében állottak, de ezt követően átadták helyüket egyrészt a biztonsági, másrészt az általános emberi jogi szempontoknak.¹¹ A kisebbségi jogok védelme, mint a szuverén állami hatalmat korlátozó elv már a tizenkilencedik században megjelent. Görögország 1832-ben, Albánia 1913-ban (mindkettő az ottomán birodalom utódállamaként) kötelezettséget kellett vállaljon a vallási kisebbségek polgári és politikai jogegyenlőségének biztosítására.¹² Számunkra természetesen még lényegesebbek a Versailles-i szerződéseknek a nemzeti kisebbségek védelmére és jogaira vonatkozó részletes rendelkezései, amelyeket az utódállamok soha nem tartottak be, és amelyeket sajnos a második világháborút követő nemzetközi instrumentumok nem erősítettek és nem is ismételtek meg. Az emberi jogokra vonatkozó, idővel lényegesen bővülő nemzetközi szabályozás természetesen nem jelenti, nem jelentheti a nemzeti kisebbségek védelmére és jogaira vonatkozó normák háttérbe szorítását. Éppen ellenkezőleg, az általános emberi jogi normák jelentőségének aláhúzása, az egyetemes és abszolút értékeken nyugvó, univerzálisan kötelező nemzetközi jogi normákra történő erőteljes hivatkozás a nemzeti kisebbségi jogok védelmének és bővítésének ma a legfontosabb csatornája. Ezért is különösen fontos a nemzetpolitikánk és az attól elválaszthatatlan külpolitikánk értékalapjának megőrzése, és ezért nem állítható sohasem szembe a mi sajátos helyzetünkben az értékalapú és érdekalapú külpolitika. Alapvető érdekünk ugyanis, hogy nemzeti kisebbségek egyéni – és reményeink szerint kollektív – jogainak nemzetközi jogi védelme és elismerése erősödjék és hatalmi eszközök híján ennek továbbra is az általános emberi jogok adják a legjobb támaszt.

A szuverenitás érvényesülésével kapcsolatos évszázados vita élénkebbre fordulásának kétségkívül a globalizációnak nevezett technológiai, gazdasági, geopolitikai, civilizációs/kulturális tünetcsoport a legfőbb tényezője.¹³ Ez adja alapját a szuverenitás kimúlását hirdető tanoknak, de azoknak a nézeteknek is, amelyek éppen ennek ellenkezőjét állítják. Éppen a globalizáció ellenhatásaként sűrűsödnek az állami szuverenitásra épülő érvek és hivatkozások, és pedig mind a kívülről jövő, állami és nem-állami, mind pedig az államon belülről érkező, nem-állami beavatkozásokkal szemben.

Így van ez annak ellenére, hogy a globalizáció maga is ellentmondásos, korántsem egyöntetű és lineáris folyamat, különböző területeken nagyon nagy eltérésekkel érvénye-

¹¹ KRASNER, D. Stephen: *Sovereignty*. Foreign Policy, 2001. January/February 22.

¹² Uo.

¹³ Lásd MOLNÁR Tamás: *A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására*, valamint POKOL Béla: *Globális uralmi rend és állami szuverenitás*. In: Takács, 2015.

sül, ellenanyagát saját maga termeli ki és az ellenhatások sok területen ma már erősebbek, mint maga a folyamat. Egyrészt adott az „önmagát erősítő kölcsönös függés” (*self-reinforcing interdependence*),¹⁴ a folyamatok egyre erősebben hatnak egymásra, egyre összetettebbé, (és ezzel áttekinthetetlenebbé és kiszámíthatatlanabbá) válnak, másrészt ez az interdependencia nem tudja kielégíteni a saját maga által támasztott igényeket, nem tudja létrehozni azokat az intézményeket és szabályokat, amelyek az általa létrehozott helyzettel megbirkózni képesek.

Amíg a gazdasági globalizáció kifáradni látszik, a kulturális/civilizációs globalizáció pedig visszafelé, a civilizációs diverzitás, a közösségi (elsősorban, de nem kizárólag a nemzeti) identitások erősödésének az irányába mozdul, a technológia továbbra is másfél évente megkétszerezi a számítógép kapacitását, teljessé teszi a digitális világteret, sok trillió adatot hoz és visz a világban (amely adatok forgalma néhány nagy adatkezelő kezében összpontosul. A Facebookot jelenleg 1.6 milliárd ember használja, (1 milliárd állítólag naponta látogatja),¹⁵ rohamosan fejlődik a mesterséges intelligencia, a virtuális realitás, a kiterjesztett realitás, tehát az AI, VR és az AR. Egyrésztől felsejlik Orwell világa, ahol a „Big Brother”, ha nem is lát mindent (mert nem érdemes), de mindent hall, másrésztől kiépülnek a horizontális kapcsolatok, a közösségi média legkülönbözőbb formái, amelyek nem a hatalom centralizálását, hanem éppen ellenkezőleg, annak decentralizálását mozdítják elő.¹⁶ A vertikális hatalmi szerkezet a horizontális hálózatok terjedése következtében oldottabbá, diffúzabbá válik. A hatalom geometriájának ez az átalakulása egyeseket arra indít, hogy már a hatalom haláláról beszéljenek. A hatalom természetesen nem hal meg, nem tűnik el, még csak nem is gyengül, de szerkezetében és ezáltal működésében is lényegesen átalakul. Az egységes világtérben zajló műveletek felett a területileg szervezett hatalom nem, vagy nehezen tud ellenőrzést gyakorolni és a szuverenitásából fakadó jogait is egyre nehezebben tudja érvényesíteni. E jogok gyakorlásának ugyanis az a feltétele, hogy a különböző tevékenységek lokalizálhatók, területileg meghatározhatók legyenek például az adójogi szabályok vagy éppen a versenyjogi rendelkezések alkalmazásának szempontjából. Nem véletlenül válik a területi hatály kérdése a különböző jogrendszerek bírósági gyakorlatában az egyik legvitatottabb és sokszor a legnehezebben eldönthető kérdéssé. A technológia ugyanis jelentős részben kikerült abból a rendszerből, ahol a meghatározó szerepet a területileg szervezett hatalmi-politikai egységek, a továbbra is szuverénnek tekintett államok játsszák. (Az off-shore jelenség rohamos terjedése ennek a „területen kívüliségnek” csak egyik, valójában még hagyományosnak tekinthető megnyilvánulása).

A gazdasági globalizáció kimerülésére utal, hogy az utóbbi négy évben megváltozott, majd megfordult a világkereskedelem és a világgazdaság növekedésének dinamikája. Évtizedek (sőt némi megszakításokkal évszázadok) óta a világkereskedelem gyorsabban növekedett, mint a világ teljes összterméke és ezzel a kereskedelem a növekedés egyik fő tényezője volt. Ez most megállt és megfordult. Az áruk és szolgáltatások kereskedelme nem növekszik. (Mint láttuk, nem így az adatok, amelyeknek a forgalma folyamatosan a sokszorosára nő.)

Úgy tűnt, hogy a terület mint a szuverén állam egyik legfőbb attribútuma fokozatosan elveszti jelentőségét és ennek megfelelően ugyanez történik az állam határaival is.

¹⁴ HALE, Thomas – HELD, David – YOUNG, Kevin: *Gridlock, Why Global Cooperation is Failing when We Need It Most*. Polity Press, Cambridge, 2013. 16–17. és 276.

¹⁵ *Imperial ambitions*. The Economist, April 9th 2016

¹⁶ NYE, S. Joseph: *Is the American Century Over?* Polity Press, Cambridge, 2015. 107–108.

Megdőlni látszott a már említett vesztfáliai világrend, amelynek egyik fő eleme, a más vallás (ideológia) iránti tolerancia és a hatalmi egyensúly mellett a határok tiszteletben tartása volt. A tudás és az erre épülő technológia nincs területhez, még kevésbé területileg körülhatárolt szuverén hatalomhoz kötve, eredményeit az egységessé váló globális térben jeleníti meg és hasznosítja. Ha pedig a szuverén által uralni kívánt terület elveszti jelentőségét, a territórium háttérbe szorul és ezzel mintegy „deteritorializálódik” a szuverén hatalom, akkor bekövetkezhet az ezúttal igazán „szép új világ” (más szóval, legalábbis a nemzetközi kapcsolatok területén, valóban véget érhet a történelem), hiszen megszűnnek a területileg szervezett hatalmi egységek közötti konfliktusok, háborúk és mindaz, ami ezekből következik.

Szépnek tűnne, de nem igaz. A források ugyanis sohasem lesznek korlátlanok, de ha véletlenül azok lennének, elosztásuk – ideértve mind a területi, mind a társadalmi elosztást – soha nem lesz az. Legfontosabb források, így a víz (különösen az ivóvíz), az élelmiszer és az energia mind valamilyen mértékben területhez kötöttek. (A víz évezredek óta kiemelkedő szerepet játszik a területekhez kötött közösségek konfliktusaiban). Mivel a területi elosztás egyenlőtlen és a területekhez kapcsolódó források elosztása még egyenlőtlenebb, a források megszerzéséből eredő konfliktusok megszűnésére nem lehet számítani. (Más kérdés ezek kezelésének módja; korántsem biztos, hogy itt a legpezzsimistább forgató könyvből kell kiindulnunk.) De a terület nemcsak a forrásokhoz történő hozzájutást, hanem a területen élők biztonságát is jelenti. A területileg szervezett állam legfontosabb feladata, és – mint láttuk – a szuverén hatalom alapvető kötelezettsége és felelőssége, hogy a területén élő közösség biztonságáról gondoskodjék. A területet adott esetben nemcsak külső fegyveres támadásokkal, hanem a kívülről történő tömeges behatolás ellen is meg kell tudni védeni, amint erre az elmúlt év eseményei világosan és meggyőzően utaltak. Visszatérünk tehát az állam első legfontosabb attribútumához, a területhez. A területnek pedig határai vannak, amelyeket a szuverén hatalomnak meg kell védenie. Határok nélkül nincs terület, terület nélkül pedig nincs állam.

A globális folyamatok önmagukban ellentmondásosak, hatásuk pedig különösen az. A technológia centralizál (hiszen nélküle lehetetlen lenne a nagy rendszereket áttekinteni, megérteni és működtetni) és egyben decentralizál, erősíti a vertikálisan felépülő hatalmat, de egyben a horizontális hálózatok kifejlesztése útján gyengíti, oldja a hatalmi szerkezeteket. A globális világtér kinövi a politikai egységek területi korlátait, de a terület visszavág, nem különben a határait védeni kénytelen és köteles, szuverenitásának legalább legbelső magját megőrizni kívánó állam.

A szuverenitás tényleges korlátainak jelentős része mindig is létezett. Mint láttuk, kizárólag az elvont jogi fogalom korlátlan, a valóságban az állam függetlenségét, önállóságát számtalan tényező korlátozta és korlátozza. E gazdasági, politikai, kulturális/civilizációs korlátok jelentős része az elvileg – majdnem – egyenlő szuverének tényleges gazdasági és politikai súlya közötti hatalmas eltérésekből fakad, amelyek az erőseknek befolyásolási lehetőséget teremtenek, a gyengékre pedig a befolyásolás elfogadásának kötelezettségét róják. A gyakorlatban persze ez sem ilyen egyszerű. A nagyobb erő és súly nem mindig képes akarátát a kisebbre rákényszeríteni. Különösen így van ez a jelenlegi multipoláris világrendben, amelyben nincs valódi hegemonia,¹⁷ több domináns hatalmi centrum van jelen és gyakran a legerősebbek együttesen sem, vagy

¹⁷ „Domination by a single state, no matter how powerful, is no longer possible, especially given the emergence of regional powers.” BRZEZINSKI, Zbigniew: *Strategic Vision*. Basic Books, New York, 2012. 131.

csak nagy nehézségekkel tudják jóval gyengébb, de valamilyen okból különlegesen reziliens hatalmakat valamilyen magatartásra, vagy attól való tartózkodásra (például nukleáris fegyverkezés) rákényszeríteni.

Külön nagy terület a gazdasági-pénzügyi önállóság témája, ahol még a legerősebbek sem függetlenek a többiektől, nem is beszélve a kevésbé erősekről. Az árfolyam és a kamatpolitika terén nincs korlátlan szuverenitás, mivel minden döntés – különösen a legnagyobbak esetében – azonnal kihat a rendszer működésének egészére, ami viszont azonnal érezteti hatását többek között, vagy éppen a döntéshozóra. A külső hatások jelentős részben a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezeteken érvényesülnek, a konfliktusok és erőpróbák jórészt a szervezetek és tagjaik kapcsolataiban merülnek fel.

A politikai és a gazdasági korlátok érvényesítése és az ideák, fogalmak szintjén szuverénnek tekintett államok ezzel szembeni védekezése adja a nemzetközi gazdasági és geopolitikai kapcsolatrendszer egyik meghatározó vonulatát, amelynek mentén feltárhatók a valóságos összefüggések, anélkül, hogy titkos és rejtett főhatalmak összeesküvéseit kellene mindenhol keresnünk.

Az államok függetlenségét azonban egy sor nem-állami tényező is lényegesen befolyásolja. A terrorista szervezetektől, a nemzetközi drogkereskedő bandáig, a legkülönbözőbb milíciáktól és gerilla mozgalmaktól a nemzetközi bűnöző infrastruktúrákig külön-külön és egymásba fonódva nagyszámú olyan erőszakos nem-állami szereplő (*Violent Non-state Actor*, VNSA) működik, amelyek nemzetközi szinten fejtik ki tevékenységüket és területileg meghatározott, szuverén államok „vesztfáliainak” nevezett rendszerét ostromolják.¹⁸

A nem állami nemzetközi szereplők sorában a legismertebb és legtöbbet emlegetett tényezők természetesen egyrészt a transznacionális vállalat csoportok, másrészt – az ezekkel részben harcban álló, részben ezek által fizetett (a kettő nem zárja ki egymást) – nemzetközi nem-kormányközi szervezetek, az NGO-k. Mindkét csoport a globalizációs folyamatok mentén erősödött meg, sőt a transznacionális vállalati csoportok a tulajdonosi szervezetek diszperziója és a termelési folyamatok területi felbontása következtében a globalizációnak nevezett tünetcsoport alakítói voltak. Bár az utóbbiak és az államok közötti konfliktusokban az uralkodó vélemények az államot eleve vesztesnek tekintik, a valóság itt sem ilyen egyszerű. Az államhatalom ugyanis rendelkezik egy olyan eszközzel, amelyet politikai erővel és főleg akarattal csak ő tud alkalmazni, ez pedig az állami jogalkotó által hozott jogszabály. Az elmúlt évek erre is hoztak példákat.

A szuverenitás természetével, korlátaival és tényleges érvényesülésével kapcsolatban a legtöbb figyelmet jelenleg a regionális integráció és ezek tagjai közötti viszony kapja. Ez adja alapját és hátterét mindazoknak az elméleti, politikai és jogi vitáknak, amelyek az európai integrációs folyamat több, mint hat évtizeddel ezelőtti megindításától kezdve a mai napig egyrészt az Európai Közösség, majd Unió, másrészt annak tagállamai közötti hatáskörök megosztásával és azok gyakorlásával kapcsolatban folynak. E viták különösen fontos eleme a közösségi, ma már uniós jog és a tagállamok joga közötti viszony, amelyben valójában az integráció legalapvetőbb kérdései, dilemmái rejlenek, egyben tükröződnek vissza.

E kérdés a téma szempontjából viszonylag könnyen „megoldható” lenne. Elegendő volna leszögezni, hogy az Európai Unió nem nemzetközi szervezet, és az európai jog nem nemzetközi jog. Ezért a tagállamok és az Unió közötti hatáskör megosztásának kérdése

¹⁸ WILLIAMS, Phil: *Violent Non-state Actors and National and International Security*. Center for Security Studies, Swiss Federal Institute of Technology (ETH Zürich), 2008. 4.

valójában nem a nemzetközi kapcsolatokban merül fel, hanem az integrációs szervezet és annak tagjai között. Ez korántsem jelenti, hogy ebben a körben nem merülnek fel viták. Éppen ellenkezőleg, jelenleg az integrációs szervezet és a tagállamok közötti hatáskör megosztás kérdései jelentik az állami szuverenitással kapcsolatos elméleti és gyakorlati kérdések és viták legérzékenyebb területét.

Ami vitathatatlan az az, hogy a másodlagos, tehát az uniós intézmények által hozott európai jog nem nemzetközi jog. Ezt az Európai Bíróság töretlen gyakorlata, de még egyértelműbben a magyar Alaptörvény világosan leszögezi. Az Alaptörvény Q) cikke kimondja, hogy a nemzetközi jog rendelkezései a jogszabállyal történő kihirdetésükkel válnak a magyar jog részévé. Ezzel szemben az európai jog rendelkezései az E) cikk szerint kötelező magatartási szabályokat állapíthatnak meg, tehát nem igénylik a jogszabállyal történő kihirdetést. A rendeletek esetében erre egyébként nemcsak szükség, hanem lehetőség sincs, mivel azok közvetlenül alkalmazandóak. Az Európai Bíróság gyakorlata még a rendeleteknek a tagállamok jogalkotásában történő szó szerinti megismétlését is tiltja. Az irányelvek esetében pedig nem kihirdetésről, hanem az irányelvnek megfelelő, azzal azonos tartalmú tagállami jogszabály meghozataláról van szó. A T) cikk pedig a jogforrási rendszer alapját adja meg, amikor leszögezi, általánosan kötelező magatartási szabályt kihirdetett jogszabály állapíthat meg. A T) cikkben szereplő felsorolást egészíti ki a már említett integrációs klauzula, tehát az E) cikk, amely szerint az európai jog általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg, ami egyértelművé teszi, hogy az európai jog szabályai ugyanazzal az erővel és hatállyal rendelkeznek, mint a T) cikkben felsorolt jogforrások, azaz egy tekintet alá esnek a belső jogszabályokkal és nem minősülhetnek nemzetközi jognak. Utóbbiak ugyanis csak akkor állapíthatnak meg általánosan kötelező magatartási szabályt, ha azokat a Q) cikk értelmében belső jogszabály kihirdette és ezzel a magyar jog részévé tette.

Az integráció és a tagállami szuverenitás közötti kapcsolat ugyanakkor megkerülhetetlen kérdés, annál is inkább, mert több mint hat évtizede sürítve jeleníti meg az európai integráció lényegére, politikai alapjaira és jogi természetére vonatkozó különböző elméleteket és nézeteket. Láttuk, hogy a szuverenitás mint elvont jogi fogalom, nem lehet más, mint teljes, tökéletes és korlátlan. A valóságban és ténylegesen a szuverenitás mindig korlátozott és a politikai-jogi viták éppen a korlátozás terjedelméről, mértékéről és jogi megoldási módokról folynak. Így van ez a szuverén tagállam és az integráció viszonyában is.

A kezdeti időkben a közösségi hatásköröknek az alapszerződések általi megteremtését az elmélet és a joggyakorlat is a tagállami szuverenitás korlátozásának tekintette. Ennek meghaladását jelentette az a felfogás, amely szakított a szuverenitás korlátozásának tételével (a „korlátozott szuverenitás” politikailag is kedvezőtlen felhangot kapott) és sokkal inkább a szuverenitás „poolba”, közösbe helyezésének a gondolatát helyezte előtérbe.¹⁹ A közösbe helyezett, részlegesen átruházott vagy megosztott szuverenitás azonban ellentétben áll a fogalom lényegével. A szuverenitás, tehát a független, önálló hatalom, a „felség” minősége nem osztható és nem is ruházható át. (Hasonló a helyzet, mint a kontinentális jogrendszerek szerzői jogában. A szerző akkor is szerző marad, ha az ebből a minőségéből fakadó jogokat, illetve azok gyakorlását másra ruházza). A szuverén ezt a minőségét nem tudja megosztani és átruházni csak akkor tudja, ha ezzel az ő szuverén minősége megszűnik. Erre is van példa, de akkor már új szuve-

¹⁹ MARTONYI János: *A magyar EU tagság felé: integráció és nemzeti szuverenitás*. In: Kiss J. László (szerk.): *Szuverenitás és integráció*. BIGIS, Budapest, 1994. 11–12.

rén, például szövetségi állam jön létre. Mindez természetesen a minőségre, az elvont fogalomra²⁰ és nem a jogok tényleges gyakorlására vonatkozik. A szövetségi államban is maradhatnak, általában maradnak is reziduális elemek a szövetséget alkotó politikai egységeknél. Helyesebb ezért az integráció esetében nem korlátozásról és nem megosztásról, vagy közösbe helyezésről beszélni. Valójában a tagállamok a szuverenitásból fakadó hatásköreik egy részét, még pontosabban e hatáskörök gyakorlását delegálják, bízzák rá az integrációs szervezetre, más szóval ezeket a hatásköröket közösen gyakorolják. Ezt fejezik ki az Európai Unióról szóló Szerződés vonatkozó rendelkezései²¹ és ezt mondja ki világosan a magyar Alapszerződés említett E cikke.

Az Európai Unió és a tagállamai közötti kapcsolatrendszernek a témánk szempontjából különösen fontos eleme az európai jog és a tagállamok közötti viszony kérdése. Hosszú évtizedeken keresztül egyeduralkodónak tűnt az az eredetileg az Európai Bíróság által kifejlesztett és ítéletek hosszú sorában leszögezett, majd az alapszerződésekbe is kimondott tétel,²² amely szerint a közösségi, majd uniós jog elsődlegességet vagy elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben. A tagállam joga – abban a körben, amelyben a tagállamok a hatáskörüket a közösségre, majd az unióra ruházták – a tagállam joga nem ütközhet az európai jogba, ha pedig ez mégis megtörténik, akkor az Európai Bíróság végső soron kötelezettségi eljárás eredményeként hozott ítéletével biztosítja a közösségi/uniói jog elsőbbségének tételét. Ez következett a jogi normák hierarchiájára, geometriai szerkezetére vonatkozó klasszikus felfogásból is, amely rendszerben a nemzetközi jog áll a csúcson, ez alatt helyezkednek el az európai jog szabályai, majd következik a tagállamok joga. Idővel azonban ebben az összefüggésben is kitűnt, hogy jogi normáknak ez a merev, hierarchikus szerkezete korántsem egyértelmű, az abszolút elsőbbség tétele az európai jog és a tagállamok joga közötti viszonyban sem érvényesülhet korlátlanul. A tagállamok alkotmánybíróságai egymás után jutottak arra a következtetésre, hogy az európai jog elsőbbsége nem érvényesülhet korlátlanul, a tétel érvénye nem abszolút és feltétlen. Kialakult az alkotmányos identitás ma már jól ismert, jó néhány tagállam alkotmánybírósági gyakorlatában megjelenő és elfogadott tétele, amelynek később – tehát jóval a Bundesverfassungsgerichtnek a Solange I. ügyben, 1974-ben hozott ítélete után – a Maastrichti Szerződésben a nemzeti identitás elismerésével és ennek alapelveként történő kimondásával az elsőbbséges európai jog is megeremtette a jogalapját. Ezt a jogalapot erősítette meg a Lisszaboni Szerződés, amely a 4. cikke 2. bekezdésében egyértelműen leszögezi, hogy az Európai Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének. Ez utóbbi fordulat is megerősíti, hogy nemzeti identitás alatt itt nem a kulturális identitást, hanem a tagállam állami (szuverén) identitását értjük, ami magában foglalja e tagállam alkotmányos identitását.

²⁰ A szuverenitást, mint elvont jogi fogalmat lehet a szűkebb értelemben vett szuverenitásnak tekinteni. Lásd KÖRÖSÉNYI András: *Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából*. In: Granasztói György – Kodolányi Gyula (szerk.): Magyarország ma és holnap. Esszék országunkról és a táguló világról. Magyar Szemle Alapítvány, Budapest, 2007. 195–196.

²¹ EUSz 3. cikk (6) bek., 4. cikk (1) bek., 5. cikk (1) és (2) bek. Az elv hangsúlyozott megerősítését lásd az Egyesült Királysággal létrejött megegyezést tartalmazó Európai Tanácsi Határozat C. részében, 2016. február 16–17.

²² Lásd KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. HVG-ORAC, Budapest, 2005. 568–583.; TATHAM, F. Allan: *EC-Law in Practice. A Case-Study Approach*. HVG-ORAC, Budapest, 2006. 44–54.

Az alkotmányos identitás kérdése ma élénken foglalkoztatja az európai és a magyar jogirodalmat.²³ A tétel – legalábbis közvetve – elismerést nyert az Európai Bíróság gyakorlatában is.²⁴ Ma már nehezen vitatható, hogy az uniós jog elsőbbségének vannak korlátai, ezek pedig a tagállamoknak a szuverenitására visszavezethető nemzeti (állami) identitásában gyökereznek és abban az alkotmányos magban jelennek meg, amelyet az alkotmányos identitás tétele fejez ki. Az elméleti és a joggyakorlatokban is megjelenő vita lényege abban áll, hogy hol húzódnak ennek az alkotmányos magnak a korlátai, hol van a tagállami szuverenitásnak az a rejtett védővonala, amelyen túl az integráció elsőbbsége nem érvényesül.

A fentiekből következik, hogy az uniós jog elsőbbségének és a tagállamok alkotmányos identitásának a viszonya az európai integráció alakulásának különlegesen fontos, központi jelentőségű kérdése, amely az integráció egészének fejlődésére komoly befolyást gyakorol. Az ellentétek pedig kizárólag a kölcsönös tiszteletről és önmérsékletre épülő együttműködés alapján oldhatók fel, amely együttműködésnek nemcsak a politikai nyilatkozatok szintjén, hanem a mindennapi gyakorlat terén is érvényesülnie kell.

Végezetül álljon itt néhány alapvető tétel:

- A szuverenitás alapvetően állami kategória, az államhoz kapcsolódik, nincs állam szuverenitás nélkül, és nincs szuverenitás állam nélkül. Nincs külső hatalomgyakorlás belső hatalom nélkül. Ha egy állam nem tudja a maga állami voltát a határain belül biztosítani és bizonyítani, akkor a nemzetközi kapcsolatokban sem tudja ezt gyakorolni.
- A szuverenitás immanens lényegét tekintve korlátlanul tekinthető jogi fogalom, amelyhez azonban nemcsak jog, hanem felelősség is kapcsolódik. A szuverén köteles a népének a biztonságáról, jólétéről gondoskodni.
- A szuverenitás elválaszthatatlan a területtől. A terület azt jelenti – és ez a vesztfáliai rendszernek a lényege a hatalmi egyensúly és a tolerancia mellett –, hogy az államnak határai vannak, és ha ezeknek a határoknak a védelmét nem tudja biztosítani, akkor nincs területe és akkor nem állam.
- Bár a szuverenitás alapvetően állami kategória, de nagyon szorosan kapcsolódik a közösségi identáshoz. A közösségi, nemzeti identitás és az államot megillető szuverenitás között szoros kapcsolat áll fenn.²⁵ Ha az állam lakosságának nincs közösségi összetartozási érzése, akkor a hatalom nem fogja tudni gyakorolni azokat a jogokat, és nem fog tudni eleget tenni azoknak a kötelezettségeknek, amelyek a szuverenitásból fakadóan őt megilletik, illetve őt terhelik.

²³ Lásd többek között: KECSKÉS 2005. 848–898.; VÁRNAI Ernő: *Az Európai Unió joga*. KJK–Kerszöv, Budapest, 2005. 304–317.; MARTONYI János: *Globális szabályozások és Európa*. In: A közigazgatás egyes alapproblémái. SZTE ÁJK Közig. Jogi és Pénzügyi Jogi Tansz., Szeged, 2007. 90–94.; BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan: *Overcoming Absoluter Primacy. Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*. Common Market Law Review, 2011/5. 1417–1453.; MARTONYI János: *Európai jog – magyar jog*. In: Benisné Györfly Ilona (szerk.): Tizenegyedik Magyar Jogászgyűlés. Balatonalmádi, 2012. május 24–26., MJE, Budapest, 2012. 73–76.; TRÖCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 70–80.

²⁴ Sayn-Wittgenstein C-208/09, 2010. december 22.

²⁵ Lásd TÓTH-MATOLCSI László: *Nemzeti identitás és szuverenitás. Hogyan hat a nemzeti identitás és annak változása az állam szuverenitására?* In: Takács, 2015.

- Szuverén az az állam is ahol diktatúra van. Formálisan szuverén, de valóságos szuverenitás nem létezik demokrácia nélkül. Demokrácia nélkül nincs közösségi identitás, közösségi identitás nélkül pedig hosszú távon nagyon nehéz államot működtetni és azt a bizonyos főhatalmat, a korlátlan feltehető főhatalmat akár a belső, akár a külső viszonyok között gyakorolni.

*Gellén Klára – Görög Márta (szerk.): Lege et fide.
Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára.
Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2016.;*

Magyar Jog, 2016/11.

QUE SIGNIFIE IDENTITÉ?

La première question, c'est la question de la langue, mon ami M. Károlyi a déjà donné une raison pour laquelle il faut parler ici et aujourd'hui français, j'ajoute que l'autre raison c'est que les anglais quittent, alors si on parle de la refondation de l'Europe, il faut peut-être retourner aux ressources, aux racines.

Je me rappelle bien qu'il y a trente ans ou quarante ans, la langue presque officielle à Bruxelles était le français. Bien sûr beaucoup de chose ont changé, mais peut être aujourd'hui, on comprend qu'il y a d'autres langues en Europe, pas seulement l'anglais. Alors je voudrais bien encourager toute la jeunesse, surtout ici en Hongrie d'apprendre le français, aussi l'allemand, comme nos parents et grands-parents. C'est une des raisons, pour lesquelles j'essaie au moins de m'exprimer en français.

D'ailleurs, nous avions une conférence sur la constitution hongroise, avec des invités français. Là j'ai parlé en anglais, c'était encore avant le référendum.

Il faut être court, j'essaie de résumer.

Comme cela a déjà été dit en effet l'identité à l'origine est un sujet plutôt scientifique, l'objet d'étude de diverses sciences d'abord: la psychologie bien sûr, l'anthropologie, la sociologie, la philosophie même, l'économie. C'est intéressant, un des meilleurs livres sur l'identité a été écrit par un prix Nobel d'économie, Amartya Sen, un indien, professeur de Harvard. Mais c'est aussi pertinent comme sujet pour le droit international, y compris même pour mon domaine qui est le droit international privé, c'est à dire le conflit des lois, mais je ne peux pas entrer dans ces détails.

D'abord je pense, qu'il faut faire une distinction entre d'une part l'identité individuelle et l'identité collective. C'est ainsi que le sujet de l'identité, qui était comme je l'ai dit un sujet plutôt scientifique est devenu un sujet très sensible, au centre de vifs débats politiques et aussi idéologiques. Par exemple, je prends une de mes conclusions: l'avenir de l'Europe, c'est à dire la refondation de l'Europe, dépend largement de la relation entre différentes sortes d'identités collectives, entre l'identité nationale, régionale ou locale et l'identité européenne. Là aussi il y a une deuxième ou troisième question: est-ce qu'une identité particulière, spéciale de l'Europe centrale existe ou non, j'essaie d'y revenir.

Pour l'identité individuelle il n'y a que quelques thèses à résumer. Je pense que tout le monde accepte qu'en ce qui concerne les affiliations ou les appartenances personnelles, elles sont toujours, presque toujours multiples. Il n'y a pas d'identité ou bien d'affiliation exclusive. S'il y en a c'est un problème, c'est un danger. Prenez l'exemple du terroriste suicidaire qui n'a qu'une seule affiliation à sa conviction, exclusivement. L'appartenance ou l'affiliation est toujours multiple. Il y a une appartenance comme nous avons déjà dit nationale, religieuse, politique ou idéologique etc.

Deuxième thèse: Si les appartenances sont multiples, il y a aussi une liberté de choix. La liberté de choix, moi je pense fait partie intégrante des droits de l'Homme. D'abord, j'ai le droit de choisir mon identité, ensuite: j'ai le droit de définir la hiérarchie ou bien l'ordre de mes affiliations. Troisième point: il peut y avoir des conflits, s'il y a des affiliations concurrentes, opposées même. Dans ce cas, il y a un dilemme, une question de choix. Il existe plusieurs exemples. Pour nous hongrois le choix, le plus connu c'était le choix de Imre Nagy, ancien premier ministre de la Hongrie. Il avait, entre autres, deux affiliations principales, il était membre du parti communiste depuis sa jeunesse, il a passé presque toute sa vie dans le parti communiste, que ce soit à en Union soviétique ou en

Hongrie mais il avait aussi une affiliation forte à sa nation, une affiliation patriotique. Il était obligé de choisir deux fois. La première fois, il était obligé de choisir le 28-29 octobre 1956, il a choisi sa nation. La deuxième fois c'était le même choix, un an plus tard. La deuxième fois, une nouvelle fois, il a choisi sa nation et par cela il a choisi volontairement la mort de martyr. Alors s'il y a un choix comme c'était son cas, il a choisi. C'est un grand exemple de possibilités de conflit entre des affiliations.

S'il y a une liberté de choix, il existe aussi la liberté de changer, pourquoi pas, on peut changer son identité, son affiliation pendant sa vie. Mais le droit de choisir et le droit de changer veut aussi dire que nous avons tous le droit que notre choix soit reconnu par les autres, parce que j'ai fait mon choix et c'est mon choix, il faut l'admettre, il faut l'accepter.

Il y a un autre aspect de la question des affiliations sont multiples, celui du double-choix entre autres, celui de la double nationalité. Pourquoi? Parce que, il y a plusieurs liens: il y a un lien territorial tout à fait normal, c'est le lien principal, c'est le «genuine link» comme on disait dans le jugement de la cour internationale. Mais ce n'est pas le seul lien authentique. Pour nous, pour les hongrois, mais pas seulement les hongrois, pour beaucoup de gens il y a d'autres liens qui sont également importants. Ce sont les liens de mon héritage culturel, de ma langue, de ma culture, de mon attachement, disons émotionnel ou spirituel: c'est moi, c'est mon identité finalement. Alors c'est pour cela que nous disons depuis longtemps, il faut reconnaître plusieurs affiliations, plusieurs liens, aussi en ce qui concerne la nationalité. Mais je ne veux pas entrer dans ce sujet-là, trop long ici.

Mais l'identité collective, est une question beaucoup plus sensible.

Première question: est-ce que l'on reconnaît l'existence de l'identité collective: oui. Mais on peut nier sans problème, on peut toujours nier la réalité mais si on nie la réalité il y aura des problèmes, des conflits, on connaît cela très bien de l'Histoire

Ici aussi il y a une liberté de choix, une liberté de choisir sa hiérarchie, l'ordre des affiliations, communautaires ou collectives.

Une autre thèse: si l'on accepte l'existence de l'identité collective, et la portée, l'importance de cette identité, il faut aussi accepter qu'il existe des droits pour ces communautés, pour ces collectivités. Mais, de quelques formes que ce soit, il est possible de le nier. En politique ça arrive souvent, mais de toute façon la réalité est toujours là, ces droits existent, parce qu'il y a des gens qui sont convaincus que ce sont leurs droits personnels découlant des Droits de l'Homme, que la collectivité, la communauté qu'ils forment doit aussi avoir des droits et bien sûr aussi des obligations.

On dit souvent, et c'est vrai, que si on veut que l'identité collective soit reconnue telle quelle il faut que la collectivité, la communauté soit démocratique. La démocratie est une condition préalable de l'identité collective, pour pouvoir vivre l'identité collective, il faut l'élément de participation, il faut donc participer à la prise de décision au sein de la communauté. Pour cela, la démocratie et l'identité collective sont étroitement liées.

Chose très simple: l'identité individuelle et l'identité collective sont interdépendantes, sans doute, l'une n'existe pas sans l'autre parce que la collectivité est composée par les individus qui partagent le même sentiment communautaire, l'affiliation à la même communauté.

L'identité individuelle, par contre n'existe pas sans la communauté et l'identité collective n'existe pas sans cette affiliation commune des individus.

Prenons les identités collectives, j'ai déjà mentionné l'identité locale, régionale très bien connue, l'identité nationale et ensuite l'identité européenne, qui est finalement le sujet de cette conférence. En ce qui concerne l'identité nationale, il existe des approches qui sont différentes.

Pour nous hongrois c'est une question difficile.

Pour nous, l'Etat et la nation dans un sens culturel ne sont pas la même chose. Nous ne sommes pas les seuls, il y a des dizaines, peut-être plus, de groupes dans le monde, à commencer par les kurdes ou bien beaucoup d'autres groupes, qui sont partagés, pour qui le mot «l'Etat-nation» ne s'applique pas tellement bien, même si nous appliquons cette expression de nouveau. Mais tout de même, la réalité est qu'il y a une nation politique, qui est représentée par l'Etat dans un sens constitutionnel, mais il y a aussi une nation, au sens culturel, qui est formée comme j'ai déjà dit par la langue, par la culture, par la littérature, par l'histoire, par la musique, par tous les facteurs spirituels, émotionnels, enfin par la Culture.

Mais il faut tout de suite souligner que cette sorte de la nation culturelle n'a rien à voir, je l'ai déjà souligné plusieurs fois, sans beaucoup de succès, elle n'a rien à voir avec l'ethnicité.

L'ethnicité, c'est une autre chose. Quand on lit dans les journaux «ethnic Hungarians» «en réalité ce sont des hongrois, par leur culture, par leur langue etc. Il y a donc des approches différentes cela peut être aussi la source de débats, de controverses politiques.

Un seul mot sur l'article 4 paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne: le traité de Rome modifié par le traité de Lisbonne, le fameux paragraphe sur l'identité nationale. Ici l'identité nationale signifie l'identité constitutionnelle, c'est à dire d'Etat, ce n'est pas l'expression culturelle. Pour cela il y a plusieurs cours constitutionnelles. Tout d'abord c'est le Verfassungsgericht à Karlsruhe qui a inventé cette notion, le concept d'identité constitutionnelle.

Alors, venons-en à l'identité européenne:

La première question est l'existence-même de l'identité européenne, elle existe bel et bien, sans doute c'est une question de choix. Pour certains, pour une minorité, même plus importante que l'identité nationale, mais pour la grande majorité des européens l'identité nationale est plus importante que l'identité européenne. C'est leur choix. C'est aussi la réalité.

Moi j'ose dire que le problème principal aujourd'hui, est celui de l'équilibre donc entre ces deux appartenances, ces deux affiliations qui sont présentes, mais qui évoluent aussi avec le temps, par exemple ces dix-quinze dernières années, l'identité nationale est devenue plus forte que l'identité européenne, il faut donc analyser ce processus. Pourquoi, pour quelles raisons ? C'est une réalité. Pour cette raison, il faut ajuster sa conception sur la construction européenne, pour l'avenir, à la lumière de ces changements. Pour cette raison, je dis toujours que l'identité est finalement un élément essentiel.

Mais il y a beaucoup de chose qui sont aussi importantes: il y a les crises, la Grèce, l'euro, l'immigration, les menaces extérieures de toute sorte. Il y aussi la géopolitique, l'économie mondiale, il y a le commerce mondial, il y a beaucoup de facteurs qui jouent ici.

Mais finalement comment pourrait-on sortir de cette crise? En renforçant l'identité européenne, en retrouvant ses racines, ses ressources, en comprenant qu'il faut donner la priorité aux nations, qui font partie de cette construction, mais en même temps, il faut aussi accepter et développer une identité européenne. Le niveau de l'identité, de la force de l'identité européenne est très différent dans les pays membres.

J'ai un tableau ici, il a été distribué, alors je n'ai pas le temps de répéter.

Il est intéressant: il faut le consulter. L'affiliation ou bien l'attachement à l'Europe telle quelle, est largement plus forte dans tous les pays membres que l'affiliation ou l'attachement à l'Union Européenne. On fait une différence, dans le cas de certains pays membre,

il y a une différence de 20-30 % environ. En moyenne l'affiliation à l'Europe est plus forte qu'à l'Union européenne.

Ensuite, une autre chose et cela me conduit à mon dernier point: l'identité de Europe centrale. Il est remarquable, si on consulte ce tableau, qu'en général, le sentiment de l'attachement à l'Europe est largement plus fort dans les pays de l'Europe centrale que la moyenne ou bien que dans les pays d'Europe occidentale. Les pourcentages les plus élevés, sont à voir dans deux pays membres, peut-être serez-vous surpris, peut-être non, ces deux pays sont la Pologne et la Hongrie.

Quand on a commencé à se demander qui serait le suivant après les britanniques, parfois on a pu lire, peut-être les polonais, peut-être les hongrois: faux! C'est même une bêtise. Il suffit encore une fois de regarder les chiffres qui sont assez convaincants.

Mais est-ce qu'il y a vraiment une identité d'Europe centrale? Les réponses est variées, moi je pense oui, mais c'est mon opinion personnelle, tout simplement.

Mais qu'est-ce donc l'identité de l'Europe centrale? Quelle est la définition? Nous n'avons pas de définition géographique, c'est tout à fait clair. Alors comment la définir? Ma définition est simple: l'Europe centrale et finalement l'Europe, c'est une partie de l'Europe avec toutes les conséquences économiques, géopolitiques, culturelles etc. Alors, elle fait partie de l'Europe, mais elle est Europe peut-être avec plus d'intensité, plus de densité, avec une vitesse de rotation plus élevée, encore plus de diversité, encore plus de tolérance, encore plus d'intolérance, plus de mélancolie, plus de pessimisme, plus de sens d'humour, plus de neurosis et peut-être aussi plus de créativité.

Mais la conclusion peut-être la plus importante que nous essayons de faire entendre depuis des années, des décennies, est que peut-être c'est l'Europe centrale qui peut donner une sorte de relance à la construction européenne qui se trouve de temps en temps en crise.

Il y a des défis de toutes sortes. Peut-être donc ça pourrait être justement l'Europe centrale qui essaye de pousser les choses en avant, on verra. Il y a toute une série d'idées, dont nous n'avons pas le temps de parler.

Pour le moment c'est le temps des grands débats.

Moi je pense que l'identité nationale, l'identité européenne sont des questions qui doivent faire partie de ce grand débat sur la refondation, sur l'avenir de l'Europe.

Cet anniversaire nous donne encore une fois l'occasion, nous allons le poursuivre. Je suis très heureux Angelica, je suis très reconnaissant que vous avez organisé cette conférence, elle sera j'en suis certain, une contribution très importante à nos débats, à nos dialogues, à nos pensées sur l'Europe et sur notre avenir.

„Identités européennes, identités en Europe”. Actes des colloques de la fondation Joseph Károlyi. A Károlyi József Alapítvány Konferenciái, 2017. március 24-25.

II. FEJEZET

HOGYAN SZABÁLYOZZUK A NEMZETKÖZI

KERESKEDELMET?

(„TRADE IS GOOD.... FREE, FAIR AND RULE-
BASED TRADE IS EVEN BETTER”)

THIRTY-FIVE YEARS OF UNIFORM SALES LAW

Introduction

It is, indeed, a great pleasure and honour to chair this panel celebrating the 35th anniversary of CISG in the presence of the most outstanding experts and of persons driven by the same interest and aspiration whether they are from countries having been parties to the convention right from its inception, or from countries that have just recently acceded to it, or countries that are just considering joining the CISG family and thereby further promote the adoption and the more universal application of the Convention.

It was ten years ago that a similar colloquium celebrated the 25th anniversary of the CISG. It is time to take a look at the development in the last decade regarding the adoption and application of the convention. The impressive map on the UNCITRAL website clearly shows the growing number of the contracting states of the Convention (currently 83) and the growing attraction of it towards countries, *inter alia*, from Africa and South America. The UNCITRAL Secretariat prepared for us a preliminary document “current trends in the international sale of goods law” that makes couple of references to my country, Hungary as well. I am grateful for these references because the CISG and more generally UNCITRAL did play a very special role not only in the legal history, but also in the political history of my country.

Hungary was striving to play an active role in the unification of law right from the early sixties. Hungarian legal scholars and academics, based upon a century old sophisticated legal culture were never willing to accept the idea and reality of a divided world and their country’s isolation behind what was called the Iron Curtain. They all shared the dream of more unified legal rules for international transactions not only because there was a universal need and aspiration for this, but also because the unification of civil law, at least relating to cross-border contracts, opened a window of opportunity to break out of the political, economic and legal isolation of Hungary. Among these leading scholars the most outstanding role was played by Professor Ferenc Mádl a specialist of conflict of laws, civil law as well as international trade law and European law who later, in the early 90’s was minister for education and culture in the first democratically elected government of Hungary and also, he was the President of the Republic from 2000 to 2005.

Beyond these academic endeavours, international trade was becoming more and more important for the country as the old theory of economic autarchy turned out to be completely obsolete and unworkable.

These were the reasons, coupled with the regime’s efforts to alleviate the political isolation, that caused the government to propose the establishment of an international organization for the unification of international trade law in the UN General Assembly and based upon this proposal the United Nations Commission on International Trade Law was set up in 1966.

It was in this context that another outstanding Hungarian civil law professor of international reputation, Gyula Eörsi headed the diplomatic conference in Vienna adopting the Convention in 1980. Hungary was one of the first countries that signed the Convention at the conference and was among the first states to ratify it.

The Note of the Secretariat rightly underlines the importance of the convention as a source of inspiration for regional and national law reforms. The influence of the CISG is

not limited to the contract of sale of goods, but extends to the general contract law. Among several national legislations recently adopted (Argentina, Spain, Japan) the Hungarian Civil Code (Act V of 2013) is also referred to.

The most significant examples of this influence are the rules on liability for breach of contract both as regards the basis of liability and the measure of the damages to be paid in case such liability is established. The relevant provisions are now modelled upon Article 79, respectively Article 74 of the Convention replacing the former fault-based liability system by strict liability for breach of contract and limiting the extent of damages to be paid by the party in breach by introducing the foreseeability criterion.

According to Article 6:142 of the new Civil Code the party in breach is exempted from liability if he proves that the breach was due to an impediment beyond his control, which could not have been foreseen at the time of the conclusion of the contract and he could not have been expected to avoid the impediment or prevent the damage.

As for the measure of the damages, Article 6:143 of the Code limits the liability for consequential damages to the extent it is proved that, the damages as potential consequence of the breach were foreseeable at the time of the conclusion of the contract. (It is interesting to note that a version of the foreseeability test regarding the measure of damages applied also in the former system only for international economic contracts i.e. contracts between Hungarian economic entities and foreigners.)

This short introduction gives me the opportunity to bring up another concrete and highly relevant issue, also discussed in the Secretariat's Note. As it is highlighted in the Note, seven declarations to CISG have been withdrawn in the past four years and as a result, no state party is currently excluding the application of Part II or III according to Art. 92.

As you are aware, Hungary made a declaration on the basis of Art. 96 of the Convention. This declaration goes back to the old rule of a Ministerial Decree from 1974 that required so called "foreign trade contracts" to be concluded in writing. The relevance, the meaning, as well as the legal effect of the declaration has been highly controversial for a long time in particular after legislation abolished the concept of "foreign trade contract" at the time of Hungary's accession to the European Union on May 1, 2004. Even before that date the courts tried to loosen this formal requirement interpreting it only as a means of evidence for the contract and not as a condition of its validity. The declaration created substantial uncertainty as well as academic debated whether the requirement applies automatically by (Hungarian) courts as part of the *lex fori* or – as it was followed by both Hungarian courts – the requirement was to be applied pursuant to the applicable law as defined by the conflict of law rules.¹ In any case the declaration did not only create uncertainties and difficulties but it has become entirely redundant.²

I am most happy to announce that the Hungarian Parliament adopted a resolution to withdraw the declaration about a month ago. We timed the deposit of the declaration on

¹ SANDOR Tamás – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi adásvétel. A Bécsi Egyezmény kommentárja* [International Sale of Goods – Commentary on the CISG]. HVG-ORAC, Budapest, 2005.

² SZABÓ Sarolta: „Fenn/tarthatatlan”. *A Bécsi Vételi Egyezmény és az írásbeliségre vonatkoztatott magyar fenntartás* [„Unsustainable”. CISG and the Hungarian “Written Form” Reservation]. In: Szabó Sarolta (szerk.) *Bonas Iuris Margaritas Quaerens. Emlékkötet a 85 éve született Bánrévy Gábor tiszteletére* [Bonas Iuris Margaritas Quaerens. Essays in honour of the late Professor Gábor Bánrévy on the occasion of his 85th birthday]. Pázmány Press, Budapest, 2015.

the withdrawal for today. The Hungarian representative in New York is now informing the UN General Secretary about the withdrawal of the Hungarian declaration.

At the outset of my introduction I referred to a dream that many of us shared, in fact, have been sharing for a long time, irrespective of the continent, the region, the culture, the language or, indeed, the economic, political and legal system we belong to. The dream is an ideal as expressed by Ernst Rabel when he said: “Il ne faut pas oublier le but suprême de nos efforts, il est idéaliste. Nous cherchons à ouvrir une voie au droit mondial...”³

Droit mondial, global law, global, universal legal order? Some decades ago this looked like a fairly realistic project, an inevitable development due to the expanding international trade, economic growth and the economic, political and institutional internationalization of the world. Trade played a key role in this process and we all advocated the liberalization as well as the better regulation of trade. “Trade is good” – was the slogan – “free trade is even better”. At the same time the need for a more secure, more predictable, hence a more homogenous legal environment, a more uniform legal framework was also generally recognized.

Huge progress was achieved in developing this legal framework both in the public law and the private law area well before the unfolding of the globalization process. A multilateral, indeed, more and more universal trading system was established with the fundamental objectives of progressive liberalization and fair and balanced regulation of international trade based upon the principle of equal treatment implemented primarily by the ingenious legal device, the most favored nation clause.

The unification of private law was only seemingly lagging behind. Commercial practice rapidly developed due to the explosion in the growth of international trade as it was reflected and also stimulated by standard contracts and terms, uniform customs, model rules, standardized practices of all sorts. The unification by international treaties got a decisive impetus by the setting up of UNCITRAL in 1966 and spectacular progress was made in the following decades. No doubt it is the CISG that was the cornerstone of all the achievements in the field of the unification of international commercial law.

When we want to discuss the future unification of international trade law and more specifically the future of CISG we have to consider a couple of relevant points.

First, we have to analyse the strengths and weaknesses of the Convention based upon the experiences of the time passed since its entry into force. This exercise is busily going on; views and conclusions vary, some of these views went to the extreme by summarily suggesting that the CISG was “largely rejected by commercial practice”.⁴ But on balance the outcome is positive.

Second, we have to take into account the tremendous changes that have taken place in the last 35 years, primarily due to the technological progress, in particular the information revolution, the socio-economic and institutional changes entailed by it, a process and syndrome briefly called globalization.

A new slogan appeared, “The world is flat”⁵ – reflecting these developments but not fully taking into account the complexities, uncertainties and the unpredictable and incidental

³ RABEL, Ernst: *Observations sur l'utilité d'une unification du droit de vente au point de vue des besoins du commerce international*. *RabelsZ* 22. (1957) 122, 123.

⁴ DALHUISEN, Jan H.: *Globalization and the Transnationalization of Commercial and Financial Law*. *Rutgers University Law Review* 2015/1. 24.

⁵ FRIEDMAN, Thomas L.: *The World is Flat. A brief history of the twenty-first century*. Farrar, Straus and Giroux,

nature of our present world. The world may be flat from a distance. But if you get closer you will see the peaks and valleys, even cliffs.... Game theory teaches that because of the interplay of multiple actors outcomes are highly uncertain. Black (and grey) swans swim in (sometimes in the forms of unforeseen political explosions) and the course of developments takes an entirely different turn. Complexity, unpredictability and uncertainty are aggravated by the acceleration of processes of causality to the effect that what used to be called the “butterfly effect” is now called the “butterfly defect”.⁶ Globalization is more complex and diverse than it looks like as it is intertwined with the elements of fragmentation, regionalisation and localisation, especially – but not exclusively – in the field of culture, governance and rule making.

This is not the most beneficial environment for the rule-maker. All the more so that the law, legal rules and regulations also undergo deep and wide-ranging changes in substance, methods, procedure and geometric structure. We now have a multilevel (global, regional, national, sub-national) system with increasingly blurred dividing lines and conflicts between the different levels. More importantly, non-state rules also appear on all these levels and compete with, sometimes outcompete rules adopted by legislation either on national or international level.⁷

What used to be a fairly clear cut hierarchic relationship between different levels of legal rules, in particular between international and national laws described as a geometric structure or pyramid is now becoming more and more a diffuse cloud where legal norms of different nature, function and level compete, swirl and interact, mutually refer to, feed and exclude one another. Old categories like treaty, legislation, regulation, case law, principles, customs, commercial practice, public law, private law are no longer carved in stone and carry an increasingly relative meaning.

The trends of fragmentation and regionalisation are more visible in the field of the public law of international trade. The progress of the multilateral trading system as established by a “provisional” agreement less than 70 years ago and developed spectacularly by what has become the WTO system a network of a wide range of regulations has now at best slowed down significantly, at worst came to a standstill. At the same time and also because of this the original sacrosanct (but in reality never fully respected) principle of equal treatment and its legal instrument, the MFN treatment continued to decline, regional and bilateral free trade agreements proliferated and cover an increasing part of world trade.⁸ This tendency of the decline of MFN and the spreading of specific bilateral or regional trade regimes will no doubt continue also in the future, especially in the light of the important negotiations going on between the most important players of the world trade.

What is then the place, the role and the future of the Convention in this turbulent and changing environment?

It is often and rightly pointed out and also referred to above that the Convention is a model, a source of inspiration for regional and national legislation. It was also an

New York, 2005.

⁶ GOLDIN, Ian – MARIATHASAN, Mike: *The Butterfly Defect. How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton University Press, Princeton, 2014.

⁷ MARTONYI János: *Univerzális értékek, globális szabályok, lokális felelősség* [Universal Values, Global Rules, Local Responsibilities]. In: Granasztói György – Kodolányi Gyula (szerk.): *Magyarország ma és holnap* [Hungary today and tomorrow]. Magyar Szemle Alapítvány, Budapest, 2007. 137–175.

⁸ MARTONYI János: *Decline of the Principle of Equal Treatment in the Global Economy*. Külgazdaság, 2015. (1. évf.) Klnsz. 1. 1–13.

ingenious compromise, a bridge between treaty law and commercial practice. Article 6 and particularly Article 9.2 no doubt represented a real breakthrough 35 years ago not only by permitting the parties to exclude the application of the Convention, but also by recognizing the applicability of usages of which the parties knew or ought to have known which are widely known and regularly observed in the particular trade.

This is the reason why CISG has been a bridge in several senses. It is a bridge between the top-down and bottom-up approach to the unification of the law of transnational contracts combining treaty made law with party autonomy and commercial practice. It is a bridge between common law and civil law. It is also a bridge between disparate legal notions, terms and meanings aiming to create a common language, a *lingua franca*, a language nobody can identify with its own, but everybody can understand, use and benefit from.⁹ This is probably the most ambitious and risky venture a uniform law can ever embark on. Legal notions, concepts and terms are rooted in history, culture and are inseparable from language. Most of them have been developed by national legal systems and it is exclusively or at least in the context and framework of these legal systems that their meaning can be interpreted, defined and applied. If they are taken out from their safe and familiar environment like ships when leave their safe ports and embark on uncharted waters they might get loose their firm meaning or direction to head for. Despite these concerns the ambition is right and the risk is limited. Legal notions and terms were not always strictly national (albeit they always had been diverse) and many of them originated from a common heritage. They have always been communicating with one another and in the last 150 years of growing internationalization this communication has become much more intensive and efficient. The phenomenon of cross-fertilization applies not only for the relationship between treaty made law and commercial practice, but also to the interaction between national legislations, judicial practice, legal concepts, notions, terms as well as their meanings. As referred to above, the legal world is also getting more complex and tendencies are diverse, competing and conflicting. But the Convention's effort to tread on an uncharted path represents a decisive step towards a more secure, safer and less expensive world – at least of international transactions.

CISG may therefore be not only a bridge between treaty made uniform law and international commercial practice, not only between common law and civil law, not only – in a more general sense – between different legal cultures, concepts and languages, but also between the past and the future. In other words, it is not only a bridge, but an anticipation and anchor for the future.

Referring back to the dream so many of us shared and still share, the Convention may be considered as an important milestone along the road of realizing the dream. It is not flawless, it does have some *lacunae*, and it may have some concepts difficult to be absorbed in everyday juridical, arbitration or commercial practice. Its success is still disputed, commercial and contractual practice should still be more receptive and benevolent to its application. But it is the most important achievement of private law unification up till now.

⁹ See, e.g. SCHLECHTRIEM, Peter: *25 Years of the CISG. An International Lingua Franca for Drafting Uniform Laws, Legal Principles, Domestic Legislation and Transnational Contracts*. In Flechtner, Harry M. [et al.] (eds.): *Drafting Contracts under the CISG*. Oxford University Press, New York, 2007.; SZABÓ Sarolta: *A Bécsi Vételi Egyezmény, mint nemzetközi lingua franca – az egységes értelmezés és alkalmazás újabb irányai és lehetőségei* [The Vienna Sales Convention as an International Lingua Franca – Recent Trends and Results of the Uniform Interpretation and Application]. Pázmány Press, Budapest, 2014.

Dreams are also needed for the future. But they have to be reconciled with the realities, complexities and diversities of the world. The words like “uniform” and “global” carry themselves a dangerous simplification and generate reticence or outright rejection. Any future attempt should therefore be realistic, flexible, and pragmatic – as the CISG tried to be in its time 35 years ago. The world has changed a lot, the fundamental values and aspirations hopefully, have not.

*Introduction in: Thirty-five Years of Uniform Sales Law: Trends and Perspectives.
UNCITRAL, United Nations, 2015.*

AZ ÚJ NEMZETKÖZI MAGÁNJOGI TÖRVÉNY ALAPJAI

Előszó

Bármilyen minőségben – tanár, diák, bíró, ügyvéd, ügyfél – is találkozunk valaki a nemzetközi magánjoggal, két alapvető kérdést kell megértenie, közelebbről a köznapi gondolkodás által támasztott két korlátot kell átlépnie. Az egyik az, hogy a bíróság nem feltétlenül és nem mindig a saját országának a jogát alkalmazza, hanem alkalmazhat külföldi jogot is, a másik – ami ezzel persze szorosan összefügg –, hogy ha egy jogvita egy meghatározott ország bírósága elé kerül, ez önmagában nem dönti el, hogy az adott tényállást a bíróság melyik állam joga alapján fogja elbírálni. Azaz a magyar bíró alkalmazhat külföldi jogot is és önmagában az, hogy az ügyben a magyar bíróságnak van joghatósága, nem jelenti azt, hogy a magyar jog lesz az alkalmazandó jog. A joghatóság tehát nem azonos az alkalmazandó joggal.

A művelt jogász megmosolyogja a fenti triviális tételeket, pedig a dolgok korántsem ilyen egyszerűek. A bíróság a külföldi jogot jogként, vagy tényként alkalmazza, kié a bizonyítási teher, ki és hogyan fogja megállapítani a külföldi jog tartalmát? Utóbbi a nemzetközi magánjog elméletének és gyakorlatának az egyik legizgalmasabb, legnehezebb és a következményeket illetően tapasztalataim szerint az egyik legfontosabb kérdése. (A kötetben lévő színvonalas és kiváló tanulmányok között erre is választ találunk.) A joghatóság és az alkalmazandó jog összekeverése vagy azonosítása pedig – egyesek talán érzékelték is – a vizsgán azonnali bukást eredményez. De a vajtabb fülűek megtanulták Nussbaum tételét a „Heimwärtsstreben”-ről és a körültekintő ügyvéd is igyekszik megtalálni azt a fórumot, amelyik – a tankönyvekben felsorolt számos eszközzel – mégiscsak megleti az utat a saját jogának alkalmazásához. A logikai rendben a következő, valójában az eredmény szempontjából a legfontosabb kérdés pedig az, hogy az adott fórum ítéletét hogyan és hol lehet majd sikeresen végrehajtani.

Ebből is látszik, hogy a nemzetközi magánjog legelemibb kérdései sem igazán egyszerűek, ha komolyan foglalkozunk velük. Ha már a vizsgákat említettem, én egyetlen kérdéssel szerettem kezdeni, legalábbis a szóbeli vizsgát. „Mi az az egyetlen kérdés, amire a nemzetközi magánjognak választ kell adnia?” A helyes válasz lehetővé tette a vizsga folytatását, ha pedig a végén tettem fel a kérdést, minden előzménytől függetlenül biztosította a minimumot.

Egyszerűen a nemzetközi magánjog a világ legegyszerűbb és legbonyolultabb jogága vagy tantárgya. Hosszú ideig az elnevezésében sem tudtunk megegyezni, vagy pontosabban abban, hogy mely normák tartoznak az elnevezés alá, bővítsük-e a klasszikus kollíziós jogot a közvetlen szabályokkal is, vagy maradjunk meg a klasszikus „conflict des lois”, újabban „conflict of laws” körében. Szerencsére a nemzetközi magánjogi törvényünk, – amelyet a kor szellemének megfelelően legalábbis a hivatalos szóhasználatban törvényerejű rendeletnek neveztünk – 1979-ben – legalábbis a jogalkotás szintjén – eldöntötte a kérdést. A tanításban ez sem ilyen egyszerű. Magam sem tudtam elérni, hogy tantárgyamat ne – rövidítve – nemzetközi magánjognak nevezzük, hanem a hosszabb, nehezebb, de pontosabb „nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga” elnevezést használjuk. (Ami nekem nem sikerült, az utódoknak sikerülni fog.)

Ami az 1979. évi 13. törvényerejű rendeletet illeti, ez a szabályozás egészen különleges területe e rendszerváltozás előtti jogalkotásnak, amely keletkezésekor is kiállt minden nem-

zetközi összehasonlítást. A Ptk.-hoz hasonlóan az absztrakció magas szintjén fogalmazta meg szabályait és olyan különlegesen magas színvonalú jogi kultúrát képviselt, ami végső soron lehetővé tette, hogy jó néhány módosítással, de lényegi elemeiben a mai napig tovább tudott élni. Oka ennek többek között, hogy a törvényerejű rendelet olyan kiváló jogászok munkáira épült, akik ismereteiket és tapasztalataikat még a piacgazdaság idején szerezték. Szász István 1948-ban készült tervezete alapján kezdődött el a munka az akkori magyar civilisztika és nemzetközi magánjogtudomány legkiválóbb képviselőinek a részvételével, ahol a meghatározó szerepet Mádl Ferenc játszotta. A színvonalas nemzetközi magánjogi szabályozásunk volt az egyik fontos tényezője annak – amint ezt Vékás Lajos professzor a közelmúltban egy rangos német jogi folyóiratban megírta –, hogy a magyar jogi kultúrát a szocializmus több, mint négy évtizede alatt is meg tudtuk őrizni.

Hogy miért született annak idején törvény helyett törvényerejű rendelet? Keringtek legendák, hogy talán a tervezet bonyolultsága okán túl hosszú ideig pihent a miniszter asztalán (fiókjában?), de ennél talán valószínűbb, hogy nem látszott célszerűnek az országgyűlést terhelni ezzel az ezotéria határát súroló materiával, lám az Elnöki Tanács milyen sikeresen megbirkózott a feladattal.

Időközben megváltozott a világ. A tvr. keletkezésének idejében a nemzetközi magánjog a civilisták egy nagyon szűk körét érdeklő, elsősorban elméleti és intellektuális szempontból izgalmas terület volt, egy érdekes szellemi játék, korlátozott gyakorlati jelentőséggel. Ma egyáltalán nem ez a helyzet, legalábbis ami a gyakorlati jelentőséget illeti. A nemzetközi kapcsolataink a gazdaságban, a kultúrában, a turizmusban megsokszorozódtak, de ezzel összefüggésben többszörösére nőttek az emberek közötti legkülönbözőbb kapcsolatok is, azok minden jogi következményével együtt. (Az Európai Unióban a házassági bontóperek 16 százaléka tartalmaz külföldi elemet, vet tehát fel kollíziós jogi kérdést.) Tagjai lettünk az Európai Uniónak, megjelent ezen a területen is az európai jog, először nemzetközi jogi egyezmények, majd egyre inkább közvetlenül alkalmazandó rendeletek formájában. A tvr. módosításait jelentős részben éppen az európai szabályozásoknak a magyar jogrendszerbe történő közvetett vagy közvetlen behatolásuk miatt kellett elvégezni, ami mind az elméletben (oktatásban), mind a gyakorlatban egy sor nehézséget is okozott. Bizonyos kollíziós szabályokat az európai rendelet mintegy kettévágott, a szabály egyik felét lefedte az európai rendelet, amelyet nemcsak nem szükséges, de nem is szabad inkorporálni, megismételni, a szabály másik felét azonban a rendelet a tagállamra hagyta, maradt tehát a hatályos magyar szabályozás. Izgalmas feladata a jelenlegi kodifikációs munkának a hézagok mikénti kitöltése, a nem szabályozott kérdések pontos azonosítása és azok szabályozása (vagy éppen annak elhagyása). Általában is az egyik legfontosabb feladat annak megállapítása – amint azt Vékás professzor több alkalommal, egyebek között a Fontes Jurisban közölt interjújában is megfogalmazta –, hogy hol húzták meg a rendeletek a tárgyi és személyi hatályuk kereteit, mi legyen a kapcsolat e lefedett területekhez, kövessük-e a rendeletben foglalt megoldást, vagy éljünk-e a szabályozási autonómia és az ebből fakadó eltérő szabályozás lehetőségével.

Számomra hatalmas élményt jelent a részvételem a Kodifikációs Bizottság munkájában. Nemcsak arról van szó, hogy visszajönnek az ifjúkori élményeim. Ennél sokkal fontosabb, hogy látom, mennyire jobbak most a feltételek, mint közel negyven évvel ezelőtt. Mennyivel felkészültebbek a mai fiatal, és kevésbé fiatal kollégák, mint mi voltunk annak idején. Én annak is örülök, hogy a Bizottság tagjai sokkal, de sokkal többet tudnak a nemzetközi magánjogról, mint én valaha tudtam, és különösen, mint amit jelenleg tudok. Lesz ezért reményeim szerint egy kiváló, a legmagasabb szintű nemzetközi és európai követel-

ményeknek megfelelő új nemzetközi magánjogi kódexünk, hála a Bizottság elkötelezett munkájának, mindenekelőtt elnökünk Vékás Lajos professzor tudásának, bölcsességének, tapasztalatának, tekintélyének és nem utolsósorban humorának.

Kiváló előtanulmányok készültek, ezeket tartalmazza ez a kötet. Az eredmény ezekre épül, közös lesz, ha elérjük. Az új nemzetközi magánjogi kódex jelentősége túl fog nőni a jogág (és tantárgy) szűkebb területén. Bevonul a jogtudatba, segíti, ösztönzi a jogi gondolkodást és a joggyakorlatot, emeli a jogi kultúránk színvonalát, összességében jobbá tesz minket, mint tágabb közösséget.

Vannak, akik azt mondják, hogy a nemzetközi magánjog a „jogágak jogága”, a bonyolult elméletek, szellemes ötletek és megoldások történelmileg kialakult, különlegesen csiszolt jogi technikája. Nem tévednek. De a nemzetközi magánjog valójában sokkal több ennél. Benne rejlenek a jogi szabályozással és az azt megalapozó alapelvekkel és értékekkel kapcsolatos leglényegesebb és legáltalánosabb kérdések. Hol húzódnak a fogalmilag korlátlan és teljességre törő, a valóságban mindig is korlátozott állami szuverenitás, függetlenség tényleges érvényesítésének határai? Milyen mértékben és meddig érvényesülhet a jogviszonyok szereplőinek az a szabadsága, hogy maguk döntsék el, hogy magatartásukra az általuk választott normák legyenek irányadók? Mi határozza meg az ember hovatarozását, elsődleges identitását: a territórium, tehát az a terület, ahol él („szokásosan tartózkodik”), vagy az a közösség, amelyhez általában nemcsak az állampolgárság közjogi kapcsolata, hanem az a mögött felhalmozódott kulturális, lelki kötődés is fűzi, azaz területhez vagy közösséghez kapcsolódunk-e erősebben?

Nos, a kodifikáció során ezekre a kérdésekre is választ kell adni. Nem feltétlenül mindig a tökéleteset, hanem azt, amit nemcsak mint jogi megoldást ítélünk a legjobbnak, hanem ami az értékválasztásunknak is a legjobban megfelel.

Berke Barna – Nemessányi Zoltán (szerk.): Az új nemzetközi magánjogi törvény alapjai. Kodifikációs előtanulmányok. HVG-ORAC, Budapest, 2016.

CLASH OF IDEOLOGIES IS TRANSATLANTIC TRADE THE RIGHT BATTLEFIELD?

I.

After the two excellent presentations delivered by the most knowledgeable scholars and experts of the subject, I am now faced with the well-known dilemma: if I repeat what they have been saying I can only excel with a good memory (remember the lazy guy in Eckersley Essential English for Foreign Students, who steals the paper of his hard-working competitor and presents it, word by word, as his own). On the other hand, if I represent differing or even opposing views, I would likely turn out to be a blockhead, or worse (zombie is now the right word, as we see it later).

I would therefore follow a third option and try to avoid being repetitive or excessively polemic at the same time. After making some very general observations I restrict myself to one or two topical issues without covering the whole structure and all the main subjects of this enormously stimulating and most controversial economic, geopolitical, social, institutional and for us, first and foremost, legal exercise, that is the Transatlantic Trade and Investment Partnership.

But what is indeed TTIP?

1. Is it one of the most important efforts of our time to promote trade, growth, prosperity and employment by dismantling trade barriers in order to benefit more from the public good of international trade?

or

Is it a new, powerful weapon of globalists to make the world as flat, as it can be, using and abusing trade liberalisation for the domination of the world by the biggest and the richest for their own benefit and to the detriment of the many, the small and the poor?

2. Is it a ground-breaking new instrument aiming to renew the liberalisation and regulation of international trade in a situation where the progress in the multilateral framework seems not only to slow down, but to have stalled?

or

Is it the ultimate blow to a tolerably well-functioning multilateral world trading system by creating a preferential trade area for countries representing almost 50% of global output by discriminating against the many and the weak outside of this framework?

3. Is it an inventive experiment to establish regulatory cooperation and convergence and to reduce “behind the border” regulatory barriers not only prior to the conclusion of the treaty, but also in the future by establishing the institutional mechanisms and processes to promote regulatory harmonisation and convergence between the parties by an in-built agenda („living agreement”)?

or

Is it the final blow against state sovereignty, democratic legitimacy and accountability by brutally reducing policy space and regulatory powers of the parties and by interfering with the legislative and regulatory processes of sovereign nations not only as a result of negotiations, but because of the „in-built agenda” even after the treaty enters in force?

4. Is it after all a laboratory where the new principles and norms of global trade are being moulded and shaped, upon which the main “ordering norms” of an emerging new “world order” will be based?

or

Is it a vast transnational corporate conspiracy directed by hidden powers or a Trojan horse of US corporations to define the ordering norms of the new world order, to favour the big against the small, the producers against the consumers and interests against values?

5. Is it a necessary and justified construction to mutually promote foreign investment in both parties by significantly increasing the level of protection and legal guarantees investors are now enjoying and also by establishing either an old (arbitration) or a new (investment court) dispute settlement mechanism for disputes between the investors and the host state?

or

Is it a treaty, which by including an investment protection chapter generates additional challenges and debates, further enhances undue privileges for foreign investors, makes the discrimination against domestic investors worse and violates sovereign rights to regulate?

6. Is it a unique opportunity to reform and improve the overall system of investment law, including dispute settlement and to lay down the groundwork for a future multilateral international investment protection law and dispute settlement forum?

or

Is it a treaty where rules on investment disputes settlement are redundant and harmful anyway, whether they refer disputes to arbitration (ICSID) or to permanent international investment court (ICS) as proposed by the European Commission (a zombie ISDS¹ as termed by some)?

7. Is it a historic opportunity to include the protection of basic values and the interests of all in the field of health, environment, public safety and morals, finances, cultural diversity and thereby create an inseparable link between trade and other public goods to be protected and risks to be averted?

or

Is it an agreement where possible references to values, to protection of health, environment, consumers, small business, public safety and morals are hollow, hypocritical and worthless and behind the lip-service to values the brutal interests of global capital as represented by transnational corporations will prevail?

¹ The zombie ISDS, Rebranded as ICS, rights for corporations to sue states refuse to die, Pia Eberhardt (Corporate Europe Observatory), published by CEO [etc.], March 2016.

8. Lastly, is it a means to serve the objective of reinforcing the historically proven transatlantic bond in a rapidly changing, turbulent, complex and unpredictable world full of regional and global risks and challenges?

or

Is it a conspiracy by the West against the emerging powers, indeed against the rest of the world to maintain its privileged position to deepen inequality resulting therefrom and to mould the future world order in line with its basic economic and geopolitical interests? Is it also an American conspiracy to reinforce economic and geopolitical domination of the United States over a weakening Europe in crisis?

As it is seen from the above TTIP has become the battlefield not only of economic philosophies and national interests, but also of political ideologies. It is now the preferred terrain of clashes between advocates and adversaries of globalisation (whatever it means for them) and also the representatives of the most diverse and opposing interests. Dividing lines are deepening both within and between countries and societies, interest groups, NGO-s of all kind. Political parties cannot afford not to get involved in the fight and are tempted to instrumentalize the public concerns, aversions, fears and to maximize the eventual political benefits.

What should be the role of legal scholarship in this heated debate, in this, “clash of ideologies”?

First, to inform, to explain, to communicate, to clarify and thereby to improve the knowledge on the subject, and to correct the views and voices that are not always “troubled by the mass of factual inaccuracies”².

Second, “calmer les esprits” try to calm down “les excités”, to take an objective, reasonable and balanced approach, distancing itself as much as possible from the ideological and political motives and sentiments.

This does not mean that compromises always have to be searched for or can be reached. Diametrically opposing positions in most cases cannot simply be reconciled. But it is always possible to establish reliable data to make thorough empirical researches, as well as impact assessments. It is also possible to make the whole exercise as transparent, as open, as emotion-free and unbiased as possible.

But sometimes in nature even the “absolutely” opposing theories might be reconciled with one another. As it is the case in the anecdote, when a dispute between two men in the community has to be settled by the wise rabbi. The rabbi listens carefully to the first man’s position and then says: “You are right”. Having heard the second man’s arguments the rabbi says: “You are also right”. The rabbi’s assistant is shocked and asks: “Rabbi, how can you say that both men are right when they have completely opposing positions!” The rabbi reflects, looks at the assistant and says: “And you are right too”³.

² Economist, Charlemagne Trading Places, April 30th 2016.

³ ROVELLI, Carlo: *Seven Brief Lessons on Physics*. Riverhead Books, New York, 2014. 40.

II.

Law itself is both a device and a subject of these controversies. It reflects and represents the diverse economic and political theories and positions, but at the same time it is also affected by these positions. The legal techniques are themselves obliged to accommodate and to adapt to the changing economic, political, social, cultural and institutional environment. This is particularly true for international trade law becoming more and more global where boundaries of various types are becoming blurred. Global trade law can only be developed in an interdisciplinary manner building on the contribution of economics, geopolitics and international relations. At the same time the traditional dividing line between public and private is fading away both in technical and in sociological sense as private stakeholders, civil society, corporations play an increasing role in the decision-making process.

A new slogan appeared, “The world is flat”⁴ – reflecting these developments but not fully taking into account the complexities, uncertainties and the unpredictable and incidental nature of our present world. The world may be flat from a distance. But if you get closer, you will see the peaks and valleys and even the cliffs. Game theory teaches that because of the interplay of multiple actors outcomes are highly uncertain. Black (and grey) swans swim in (sometimes in the forms of unforeseen political explosions) and the course of developments takes an entirely different turn. Complexity, unpredictability and uncertainty are aggravated by the acceleration of processes of causality to the effect that what used to be called the “butterfly effect” is now called the “butterfly defect”⁵. Globalization is more complex and diverse than it looks like as it is intertwined with the elements of fragmentation, regionalisation and localisation, especially – but not exclusively – in the field of culture, governance and rule making.⁶

This is not the most beneficial environment for the rule-maker in particular in international trade law. All the more so that the law, legal rules and regulations also undergo deep and wide-ranging changes in substance, methods, procedure and geometric structure. We now have a multilevel (global, regional, national, sub-national) system with increasingly blurred dividing lines and conflicts between the different levels. More importantly, non-state rules also appear on all these levels and compete with, sometimes outcompete rules adopted by legislation either on national or international level.

What used to be a fairly clear-cut hierarchic relationship between different levels of legal rules, in particular between international and national laws described as a geometric structure or pyramid, is now becoming more and more a diffuse cloud where legal norms of different nature, function and level compete, swirl and interact, mutually refer to, feed and exclude one another. Old categories like treaty, legislation, regulation, case law, principles, customs, commercial practice, public law, private law are no longer carved in stone and carry an increasingly relative meaning, and are amalgamated in what is now called global trade law.⁷

⁴ FRIEDMAN, Thomas L.: *The World is Flat. A brief history of the twenty-first century*. Farrar Straus and Giroux, New York, 2005.

⁵ GOLDIN, Ian – MARIATHASAN, Mike: *The Butterfly Defect. How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton University Press, Princeton, 2014.

⁶ MARTONYI, János: *Introduction*. In: Thirty-five years of uniform sales law: trends and perspectives. United Nations, New York, 2015.

⁷ See also DELIMATISIS, Panagiotis: *A Theory of Global Trade Law and the WTO*. Tilburg Law School Research Paper 11/2015. p 8–9.

The progress of the multilateral trading system as established by a “provisional” agreement less than 70 years ago and developed spectacularly by what has become the WTO system, a network of a wide range of regulations has now at best slowed down, at worst come to a standstill. At the same time and also because of this, the original sacrosanct (but in reality never fully respected) principle of equal treatment and its legal instrument, the MFN treatment continued to decline, regional and bilateral free trade agreements proliferated and cover an ever increasing part of world trade. This tendency of the decline of MFN and the spreading of specific bilateral or regional trade regimes will no doubt continue also in the future.⁸

And here we are now with a large number of ongoing negotiations, among them two will likely change the overall picture of global trade law and its impact upon the future world order. Negotiations on the Trans-Pacific Partnership have been concluded, although entry into force looks fairly uncertain and probably remote. TTIP negotiations are moving on, but expectations about the outcome are varied as regards its timing, coverage, substance alike.

Never before ongoing negotiations on a trade, or even, “trade and...” agreements have had such a huge attention and unleashed debates, excessive language, ideological and political in-fights. One might rightly say that both expectations and fears are overdone, and perceptions go far beyond realities. However, perception is reality, in fact not only in politics, but also sometimes in rule-making.

Nevertheless, the major part of the debates is not about the first generational or free trade dimension of TTIP, that is the dismantling of traditional trade barriers. Here only two questions have to be answered:

Do we agree with the tenet, “Trade is good” or with its former Pompeian version „Navigare necesse est”? Ample historic evidence proves that trade is, indeed, not only good, but also indispensable. For centuries international trade has been a major driver of economic growth, prosperity and employment. Progressive liberalisation of international trade in a multilateral framework was a decisive factor of growth as world trade increased at a significantly faster rate than the global output. (Except for the last four years, which is a development that needs deeper analysis.)

Both multilateral and bilateral liberalisation demonstrates that free trade is even better, provided an appropriate balance is established between trade liberalisation and rule-making to control abuses of freedom and assure fairness and compliance with the rules. Here is the answer to the second question, whether trade, in addition to freedom, needs rules as well. Again, history shows that liberalisation and rule-making have to go hand-in-hand, free and fair trade are not mutually exclusive, to the contrary they are conditional upon one another. They are as intertwined as freedom and order. The key challenge is, however, how to strike a balance, how to establish institutions and rules that, on the one hand, are in line with the „Konstituierenden und regulierenden Prinzipien” (Eucken)⁹, on the other hand, successfully assure fairness.

The impact of TTIP upon the future global trade law is hard to be overestimated. (Although the language on the risks of this impact seems to be excessive.) But TTIP is just

⁸ MARTONYI János: *Decline of the Principle of Equal Treatment in the Global Economy*. Külgazdaság, 2015. (1. évf.) Klnsz. 1. 1–13.

⁹ SCHLECHT, Otto: *Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1990. 18.

one of the large and steadily growing number of FTAs, and PTS-s which fundamentally change the structure and landscape as well as the substance of international trade regulations.

The ultimate objective remains, however, very much the same: to reduce, in the widest sense, trade barriers as well as the economic, financial and legal risks inherent in international transactions¹⁰. If we add to these objectives the fairer (re)distribution of the benefits and gains from global trade we could, hopefully arrive at a situation where the interests of all stakeholders would be better balanced and even the overheated debates would subside. The evolution of international trade regulations reflected to a large extent the overall economic, geopolitical and cultural changes of the world, in particular in the last 70 or 80 years. The steady development of the multilateral trading system, its progressive liberalisation and the expanding rule-making were in line with and promoted by the complex syndrome that is called globalisation. Since the development of the multilateral system seems to slow down, indeed, to be stalled, the question must be rightly asked, whether the gridlock of the multilateral system and the spreading of bilateral, regional and plurilateral agreements is not a signal or symptom of the slowing down, perhaps the exhaustion of the whole process of globalisation and the growing fragmentation, regionalisation and localisation of the globe. There are other indications as well, for instance as it has been referred to above, the ratio between the growth of the global trade and that of global output reversed as trade has now been growing slower than global GDP. Technology is, of course, one of the key drivers, such as 3D and trade in data, while economic factors, like the increase of labour costs in emerging economies also play an important role in pushing for a “reversed” globalisation.

At the same time, behind the fragmentation of the world trading system and the increasing variation of trade regulations there are remarkable common elements. A thorough comparative analysis of the FTAs and PTAs reveals not only differences between the agreements – representing different generations and each of them also reflecting a wide range of various economic and political factors – but significant similarities and commonalities as well. These common elements may foreshadow a renewed tendency towards a more universal system, for the time being not based upon a single multilateral framework, but on a cloud of instruments anticipating universal principles and rules, but leaving ample room for particularities of diverse situations. Wasn't GATT a reincarnation of the Lost World of the 19th century of booming liberalisation and internationalisation in the form of the multilateralization of the vast network of bilateral commercial treaties based on equal treatment as implemented by the Most Favoured Nation clause? Again, history repeats itself? As usually: yes and no.

Whatever is the future – more unpredictable than ever – TTIP will have a major impact upon global trade law and also on the future global world order. However, for the time being it is difficult to foresee the outcome of negotiations, both as regards the provisions of the agreement, and the actual impact it will have on future developments.

III.

If TTIP were restricted to the dismantling of traditional trade barriers, including limited SPS plus and TBT plus provisions and covering some of the trade and trade items now enjoying fairly widespread acceptance in FTAs and PTAs, the stakes would be, no doubt, lower and

¹⁰ DELIMATSIS 2015. 16–19.

civil society opposition would be less vocal. The real sensitive issues are the regulatory convergence and investment protection, in particular investor state dispute settlement.

In this part of the paper, in a concise version of a cost/benefit analysis¹¹, an effort is made to strike a balance between the arguments for and against, taking duly account the benefits and opportunities as well as the risks and challenges of regulatory cooperation. This effort is facilitated and substantially abbreviated by the fact that Professor Cremona covers this item in a well-balanced and informative manner.

Regulatory cooperation aiming at regulatory convergence is undoubtedly a legitimate and efficient way of promoting trade, dismantling not only beyond, but also within the border barriers and reducing various techniques of disguised protectionism. Regulatory cooperation and harmonization reduces differences which by themselves have a trade restricting effect and it also hinders the harmful regulatory competition aiming at attracting industries seeking less stringent regulations that is lower environmental, health or financial standards (“race to the bottom”). It can also be presumed that much of the regulations strive for resolving or mitigating shared problems, ultimately reflecting shared values. The regulatory techniques are rooted in diverse legal systems, traditions and cultures widely differ, but the objectives to be attained often are, in reality, identical or close to one another.

So far, so good. But regulatory convergence, in particular homogenisation may also have negative effects. Comparative advantages are based on diversity, on a variation of the needs, circumstances, conditions locally prevailing. Homogenisation results in the losing of benefits of variation, such as the dividend of learning from other experiences and adapting to special advantages offered by the local circumstances.

The most serious – perceived or real – cost is something far greater and politically much more sensitive. It is the restriction of the policy space and the regulatory power of the sovereign state, which is a serious challenge not only to sovereignty, but also to democratic legitimacy and accountability. The sovereign right of states to exercise regulatory powers with democratic control and within their constitutional framework may be particularly jeopardized with respect to the future mechanism of regulatory cooperation in the framework of the Regulatory Cooperation Body (RCB). Opponents of regulatory convergence also put forward that because the level of regulatory protection in Europe is substantially higher, regulatory convergence will inevitably lead to the lowering of more stringent European standards. On the other hand, many argue that the level of protection on the two sides of the Atlantic, in general, is basically in parity, while differences can be identified on a sectoral basis. There are also differences in the legal techniques and instruments, Europe preferring primarily an ex ante approach (precautionary principle), while in the US ex posteriori, private law institutions (e.g. product liability, punitive damages, class action) traditionally play a more important role. Even this distinction is disputed in legal literature in the light of recent regulatory developments in the US.¹²

However, concerns regarding the restriction of the regulatory powers of states or other political entities are to be taken very seriously. The “living agreement” concept is an ingenious and inventive device that must be put in place and implemented with utmost care. It has to be tied to unambiguous and stringent conditions, such as full transparency,

¹¹ For a more detailed cost/benefit (pros and cons) analysis see WIENER, Jonathan B – ALEMANN, Alberto: *The Future of International Regulatory Cooperation: TTIP as a Learning Process Toward a Global Policy Laboratory*. Law and Contemporary Problems 2015/4. 120–130. <https://lcp.law.duke.edu/pp>.

¹² See. WIENER – ALEMANN 2015. 102.

respect of existing protection levels (no downward harmonisation or „race to the bottom”), respect for regulatory autonomy as well as for the constitutional rules and safeguards of the parties regarding their internal decision-making mechanisms and processes, including parliamentary involvement and oversight, inclusion of all relevant stakeholders, notably civil society, in short, full compliance with basic principles of democratic legitimacy and accountability.

The European Commission’s proposals¹³ essentially aim at meeting these conditions. If these conditions are fulfilled and proper rules are adopted and implemented, the concerns and fears could be alleviated and a reasonable balance could be established between the need for an increasing – albeit cautious – regulatory compatibility and the respect for policy space and regulatory autonomy of the parties.

IV.

Undoubtedly, it is the letter “I” in the TTIP that engenders the most criticism and opposition, especially on the European side. The reason for this is that the widespread scepticism, mistrust and aversion vis-a-vis the transatlantic free trade is compounded by the growing criticism and concerns regarding the investor-state arbitration in general. Many of the critical observations and concerns seem to be growingly justified, in particular in the light of some of the highly controversial well-known ISDS cases. Lack of transparency, conflicts of interests and suspected bias, exorbitant legal costs partially not reimbursed irrespective of the outcome, frivolous claims, disproportionate compensations, lack of generally followed principles or guidelines, unpredictability, just to mention some of the frequently heard and read objections regarding the investor-state arbitration procedures. All these arguments of procedural nature have a multiplied effect because of the underlying, fundamental political concern regarding the growing interference with and violation of the state’s sovereign rights to regulate.

The subject of ISDS is vast, multifaceted and rich in political sensitivities, huge economic interests and intellectually stimulating legal arguments. A widely disputed and discussed area both in theory and in practice, the importance of which goes beyond the TTIP. For this reason, this paper cannot cover or even touch on all or even the most important economic, political and legal aspects of this extremely important area of international or global trade law, indeed of international law in general. One more reason for brevity is that, as it is the case in the regulatory cooperation, the presentation of Professor Govaere gives a detailed and very thorough analysis of all the relevant items of the subject.

Given that investor-state arbitration is in itself a highly controversial subject and given that in the case of TTIP the general – albeit largely unsubstantiated and ideologically driven – aversions against free trade (or in Europe rather against the United States of America) are cumulated with the widespread criticism – if not totally, but to some extent substantiated and supported by negative experience of ISDS – the main question is the following. Is it wise to insist upon the inclusion of ISDS, and, more generally, on investment protection in the transatlantic partnership, or whether it would be more reasonable to drop the letter I, that is to exclude the investment protection chapter altogether, or alternatively, the ISDS

¹³ Commission Document, Regulatory cooperation in TTIP, The Benefits, 21 March 2016.

provisions from the future treaty.¹⁴ Leaving out dispute settlement and retaining substantive provisions on investment protection would not make too much sense. As it has been rightly pointed out, “if there is a right, there should be remedy for violations of that right”¹⁵.

This question can only be, tentatively, answered on the basis of a thorough cost/benefit analysis in the context of and restricted to the transatlantic relationship. The argument, therefore, is not about the role, function, mechanism, substantive and procedural rules of investment protection in general, but about the issue, whether the inclusion of an investment chapter together with ISDS in a treaty between, on the one hand, the European Union and its 28 member states (all being developed countries having a double layer of sophisticated system of safeguards and guarantees to protect foreign investments) and the United States, on the other, entails more benefits than costs.

The well-known and historically proven function of investment protection treaties is to promote foreign direct investments by providing security and safeguards through international law in addition to those of the host countries’ domestic constitutional and legal system. No one can deny the positive role played by the more than 3000 BITs in encouraging foreign direct investments and thereby contributing to the economic growth and development of the host countries. (Out of the 3000 BITs roughly 1500 have been concluded by EU member states, including those between the member states themselves which are now deemed to infringe upon EU law by the European Commission.) However, when it comes to relationship between countries with developed economies and the impact of treaties made between them, empirical evidence shows that the added value of BITs is fairly modest, in some cases close to nothing.

A brief case-study on the impact of BITs, or rather of the absence of BITs in one member state of EU, Hungary shows interesting and instructive results. Out of 28 member states of EU 9 countries have BITs with the United States (most of them signed and ratified in the early 90’s) containing in addition to the generally followed investment protection concepts and rules (in some respect even with wider coverage following the US model) dispute settlement provisions (ICSID), as well. All of these 9 countries are so-called “new member states”, that is countries from the CEE region. The only country of the region that declined to include investment protection provisions in a wider economic cooperation agreement with the United States negotiated in 90-91 was Hungary. This happened at the time when Hungary was already conducting negotiations with the European Community on the conclusion of the Association Agreement and felt bound by the principle of “*préférence communautaire*” which prevented the associated country in granting the same treatment to non-EC investors as those granted to EC investors under the Agreement. The economic cooperation agreement with the US has never been concluded – to the dissatisfaction of the that time US administration – and eventually it was restricted to an agreement on intellectual property.¹⁶ The negotiations with Japan in 1992 on a bilateral investment protection agreement were interrupted for the same reason: the Hungarian side refused

¹⁴ On the benefits and costs of ISDS see POULSEN, Launge – BONNITCHA, Jonathan – YACKEE, Jason: *Transatlantic Investment Treaty Protection*. Paper No 3. in the CEPS-CTR Project on “TTIP in the Balance” and CEPS Special Report No. 102./March 2015

¹⁵ See BAETENS, Freya: *Transatlantic Investment Treaty Protection – A Response to Poulsen, Bonniticha and Yackee*. Paper No. 4. in the CEPS-CTR Project, 10.

¹⁶ The agreement promulgated in Magyar Közlöny (Official Journal) 30 November 1993, No 173.

to grant the same treatment to Japan as the one granted to EC investors in the association agreement. As a result Hungary has no BIT with either the US or Japan.

Interestingly, if we look at the data of US investment in the 10 CEE countries in the last 25 years (until the end of 2014), Hungary is by far the first, both for per capita and GDP per capita, in terms of US FDI. In absolute number Poland is the first (151,361 million USD), Hungary is the second (73,200 million USD), but Poland has a population and GDP roughly 3-4 times higher than Hungary. (The figure for the Czech Republic having a somewhat higher population and roughly 25% higher GDP is 63,607 million USD, for Romania 17,380 million USD, for Slovakia 7,924 million USD.)¹⁷

All that, despite (likely not because of) the absence of BIT. American investments have been and still are soaring in Hungary and the influx does not look like slowing down according to the latest data. (The same applies to the Japanese investments. For example it was Suzuki that established the first car manufacturing company in Hungary about 25 years ago.)

Nothing demonstrates that US investments in the 28 member states have been promoted to any significant extent by the BITs with 9 member states. US FDI in the 18 non-EEC countries developed smoothly and unaffected by the absence of BIT. (The same goes for European investments in the US, otherwise altogether higher than US investments in Europe.)

What is then the added value of an investment protection chapter and provisions on investor-state dispute settlement, be it ICSID or ISC? What are the benefits that can outweigh the heavy legal costs and flaws (perceived and real) of the present investor-state arbitration system seriously exacerbated by the political concerns, fears and the animosity of a large part of civil society, public opinion, and even – to a lesser extent – of scholarship?

While the results of an economic (and political) cost/benefit analysis are not to be underestimated and the conclusion from the data relating to American investments in the 28, as well as in the 9+1 member states of the EU are particularly convincing, there are arguments of a different dimension that also support the non-inclusion of an investment chapter in the future treaty.

Do we trust our constitutional and legal systems both on national and on European level? Do we have confidence in our legislative and regulatory powers and procedures both on national and on European level? Do we believe in the safeguards guaranteed by our judiciary both on national and on European level?

And last, but not least, do we trust the rule-making and the justice on the other side of the Atlantic, or we would prefer avoiding that system we have little confidence in?

Some suggest that the new proposition of the European Commission eliminates the flaws and fears connected to the present ISDS system and represents a reasonable compromise between the opposing positions. Some have a different view.¹⁸ This needs and merits a careful consideration and, again, a thorough analysis. But then, in addition to the questions and concerns already on the table, new ones will be raised: what will be the role and status of the European Court of Justice besides – under or above – a permanent international court? (Provided ISC ever becomes one, after several decades.) The relationship between

¹⁷ See US Direct Investment Abroad: Balance of Payments and Direct Investment Position Data, US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, downloaded May 10, 2016.

¹⁸ VAN HARTEN, GUS: *Key flaws in the European Commission's Proposals for Foreign Investor Protection in TTIP*. Osgoode Legal Studies Research Paper No. 16/2016. <http://ssrn.com/abstract=2692122> (downloaded May 10 2016.)

European law and BITs already raises some thorny issues and not only with respect to inter MS BITs. These issues may then be compounded by procedural complexities not making the parties' life easier and ultimately not serving the seminal purpose of international or global trade law: to reduce legal risks and costs, to promote trade and to improve the distribution of the gains stemming from it.

TTP is not only a good thing; it is a huge step forward in attaining these objectives. We have to save it.

Bándi Gyula – Darák Péter – Debisso Kinga (eds.): Speeches and Presentations from the XXVII FIDE Congress. Congress Proceedings Vol. 4. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.;

Hungarian Review, July 2016.

A VILÁGKERESKEDELEM SZABÁLYOZÁSÁNAK DILEMMÁI

1. Az egyenlő elbánás elvének háttérbe szorulása*

A nemzetközi kereskedelemre vonatkozó közjogi és magánjogi szabályozás a 19. század végétől szinte napjainkig – néhány évtizedes megszakításokkal – óriási lépésekkel haladt előre. A közjog területén már a 19. században széles körben elterjedtek a legnagyobb kedvezmény elvén alapuló kereskedelmi és hajózási kétoldalú megállapodások, a magánjog terén pedig a nemzetközi kapcsolatok ugrásszerű bővülése („első globalizációs hullám”) elkerülhetetlenül szükségessé tette legalább egyes nemzetközi kötelemények és területek többoldalú nemzetközi egyezményekben történő szabályozását.¹ Közismert, hogy az újabb hatalmas lendületet e szabályozások a 2. világháború után kapták. A közjog területén a politikai felismerések azonnali nagy jelentőségű eredményeket hoztak (Bretton Woods, GATT), a magánjogi jogegységesítés pedig egy-két évtizeddel később szintén új intézményi kereteket kapott (UNCITRAL), és a nemzetközi szervezetek egyre szélesebb körében hoztak létre nemzetközi egyezményeket, megvalósítva mindenekelőtt a nemzetközi adásvételi jognak az egységesítésére irányuló évtizedes álmot és törekvéseket.²

A szabályozások megteremtése széles körű egyetértésen alapult. Általános volt a felismerés, hogy „kereskedni jó” (*trade is good*) és a szabályozás segíti, ösztönzi a kereskedelmet. Különösen a közjog területén igazán hatékony a kétoldalú megoldásokkal szemben a többoldalú, legszélesebb körű, lehetőleg univerzális szabályok megalkotása és elfogadása, éspedig abból a célból, hogy általános elvként érvényesüljön az államok közötti egyenlő elbánás. Az egyenlő elbánás megvalósításának – legalábbis kétoldalú keretek között – már évszázadokkal ezelőtt megsejtették a jogi technikáját: a legnagyobb kedvezményes elbánás elvét. A nemzetközi jog e zseniális találmányának lényege, hogy a kedvezmények megadásának kötelezettsége nemcsak a múlt, hanem a jövő – még ismeretlen – jogainak és kedvezményeinek megadására is vonatkozik. A következő – szintén zseniális – lépés a jogi technika minőségi továbbfejlesztése, az elv „multilateralizálása” volt. Ez történt meg 1947-ben a GATT-ban, amely – mint tudjuk – „ideiglenes” volt, és nem volt valóságos nemzetközi egyezmény, csak törvényhozási jóváhagyást nélkülöző megállapodás, alkalmazási köre – részben ezért – az eredetileg szándékoltnál messze szűkebbre sikerült, és szabályai is hosszabb ideig „lágyak” maradtak. Sokak szerint nem voltak mások, mint egyfajta „*rules of aspiration*”, olyan normák tehát, amelyeknek a betartására csak törekedni kell.³

Talán éppen ezek a fogyatékoságok tették a GATT rendszerét a nemzetközi gazdasági szabályozások – ha nem általában a nemzetközi szabályozások – legsikeresebb területévé. A „soft” szabályok egyre keményebbek lettek, az ideiglenesség egyre állandóbb lett (*ce n'est que le provisoire, qui dure*), az alkalmazási kör pedig jelentősen bővült. Minőségi változást jelentett a szabályozás kiterjesztése, illetve megteremtése a szolgáltatáskereskedelemre. Mindezzel együtt az intézményi keretek (Kereskedelmi Világszervezet, WTO)

* A tanulmány egy része megjelent „Az egyenlő elbánás hanyatlása a világ gazdaságban” címmel a *Külgazdasági Jog* Mellékletében, 2015/3–4.

¹ BÄNRÉVY Gábor: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. SZIT, Budapest, 2009.

² MARTONYI János: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga a XXI. században*. Magyar jog 2010/3. 129–132.

³ JACKSON, JOHN H.: *World trade and the Law of the GATT*. The Bobbs-Merrill Company, Bloomington, 1969. A mai napig ezt a művet tekintik a GATT/WTO irodalom „bibliájának”.

létrehozása, a nemzetközi jogi egyezmények sorának elfogadása, végül, de korántsem utolsósorban a szabályok kikényszerítésére irányuló vitarendezési rendszer és mechanizmus megteremtése a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának messze legteljesebben szabályozott, legfejlettebb területét hozta létre.

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályozásának más területei azonban korántsem mutattak fel ilyen eredményeket. A Bretton Woods-i rendszer ugyan létrehozta a globális együttműködés nemzetközi intézményrendszerét, de ezek az intézmények éppen az eredeti feladataikat nem tudták megfelelően ellátni, nem biztosították a nemzetközi pénzügyi rendszer és a tagállamok fizetési mérlegeinek egyensúlyát, és jól vagy inkább rosszul működő hitelezési intézményekké váltak. (Az egyezményben rögzített eredeti legfőbb céljuk egyébként a növekedés és a foglalkoztatottság elősegítése lett volna.)

A nemzetközi pénzügyi szabályozásnak az elmúlt évtizedekben megjelent egy másik fontos területe és módszere, ami egyben jó példát szolgáltat a nem állami és többszintű új szabályozási technikákra. A jegybankok által életre hívott Bázeli Bizottság (*Basel Committee on Banking Supervision*) által elfogadott szabályozási ajánlások, a Bazel I., II. és III. mindenekelőtt a pénzintézetekre vonatkozó belső szabályok, standardok harmonizációját célozta, először szigorítva (Bazel I.), majd enyhítve (Bazel II.) a követelményeket.⁴ A követelmények politika által igényelt enyhítésének meg is lettek a következményei, amelyeket ma már a pénzügyi, majd szuverén adóssági, végül a gazdasági válság bekövetkezése után jól ismerünk. A multilaterális harmonizáció e területen azért elengedhetetlen, mert bármilyen más, szelektív módszer versenyelőnyhöz juttatja a rendszeren kívül maradókat, míg a kockázatok bekövetkezése a rendszerben lévőket is súlyosan érinti.

A tőkemozgásra vonatkozó szabályozások területén a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó nemzetközi egyezmények jutottak a legmesszebb, annak ellenére, hogy itt a multilaterális megközelítés kevésbé – inkább csak regionális keretek között – érvényesült, és az alapvető módszer a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények megkötése maradt. A vitarendezésre ugyan megszületett a Washingtoni Egyezmény és működik az ICSID (*International Center for Settlement of Investment Disputes*), a bajok jelentős része a beruházási jogviták választottbíróági úton történő rendezésével kapcsolatos növekvő bizalmatlanság miatt azonban éppen ebből fakad. A vitarendezéssel szembeni kifogások és aggodalmak pedig a beruházások nemzetközi szintű szabályozását általában is gátolják (lásd alább az Európai Unió által jelenleg folytatott tárgyalások helyzetét), és az egyik okát adják annak, hogy a valóban multilaterális, az univerzalitás irányába mutató nemzetközi szabályozásra ezen a területen nem kell és nem is szabad számítani.⁵

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogát tehát századunk elején rendkívül erős egyensúlyhiány jellemezte. Amíg az áru- és szolgáltatáskereskedelem részletes, jól kidolgozott szabályokat kapott nemcsak az államok közötti közjogi normák, hanem a magánjogi szerződések tekintetében is, a tőkemozgást és a pénzügyi műveleteket a nemzetközi szabályozások más módszerekkel és sokkal hiányosabban közelítették meg. A magánjogi egyensúlyhiányra a legjobb példa, hogy míg az ingó dolgok nemzetközi adásvételét a jogegységesítés leglátványosabb eredményeként számon tartott Bécsi Vételi Egyezmény részletesen szabályozza, a részvények – és ezzel a vállalatok – nemzetközi tulajdonvál-

⁴ GOLDIN, Ian – MARIATHASAN, Mike: *The Butterfly Defect. How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton University Press, Princeton, 2014. 61.

⁵ „excessive regulatory framework [...] may well open more loopholes than it closes” GOLDIN – MARIATHASAN 2014. 68.

tozására nincsenek nemzetközi szabályok. (Ha csak az esetek jelentős részében kikötött angol(szász) jogot nem tekintjük annak.)

Az áru- és szolgáltatáskereskedelemre vonatkozó nemzetközi szabályozás alakulása tehát a múlt század végéig egyfajta sikertörténetnek tekinthető. Az elmúlt közel másfél évtized története azonban a multilaterális kereskedelmi rendszer fejlődésének megtorpanásáról tanúskodik. A másfél évtizede folyó Dohai Forduló kudarcsoorozata után ma már az a kérdés is felmerül, hogy ez az évtizedek alatt felépült, egyre erőteljesebb, mind a résztvevő államok, mind pedig a szabályozási kör tekintetében egyre szélesebb szabályozási rendszer a fokozatos gyengülés, akár lebomlás irányába vehet irányt.

A sok sikeres tárgyalási forduló és ennek eredményeként a világkereskedelem egyre szélesebb körben érvényesülő liberalizációja, a kereskedelem elsősorban vámjellegű akadályainak fokozatos visszaszorítása, egyben a szabályozások bővülése és mélyülése sokak szerint saját sikerének csapdájába esett.⁶ A legutolsó – és a mai napig le nem zárt – Dohai Forduló kudarcának okairól már számtalan elemzés született. A legfontosabbak kétségtelenül a mélyen fekvő gazdasági, és a döntően ezek által kiváltott geopolitikai tényezők. Alapjaiban átalakult a gazdasági és geopolitikai világrend, felbomlottak és átalakultak az országcsoportok (ma már meglehetősen anakronisztikus például a „fejlődő országok” csoportjáról, a hajdani hetvenhetekről beszélni), megváltoztak az erőviszonyok, eltűntek a régi egyensúlyok, új erőközpontok, új hatalmi ambíciók, új igények és követelések jelentek meg. Mindeközben a nemzetközi intézményrendszer az új, döntően informális konzultációs és együttműködési formák (G7, G20) ellenére lényegében változatlan maradt, és nem képes megfelelően feldolgozni és szabályozásaiba beépíteni e hatalmas változások következményeit.

A világ azonban nemcsak átalakul, hanem egyre összetettebbé, bonyolultabbá, differenciáltabbá is válik.⁷ Nem véletlen, hogy sokak szerint világrend helyett helyesebb ma világrendekről, azaz rendszerekről beszélni mind gazdasági, mind geopolitikai, mind pedig kulturális-civilizációs értelemben.⁸ Márpedig a jogi szabályozás alakulása mindezeknek a rendszereknek a függvénye, és a gazdasági-politikai meghatározottság mellett a kulturális tényezők is fontos szerepet játszanak. Ha pedig a világ egyre differenciáltabb és összetettebb, akkor ezt az univerzalitásra törekvő globális szabályozásoknak is tudomásul kell venniük. Túl azon, hogy az egyre bővülő szabályozás elérte korlátait, kimerült és beleesett az „*over-extension*” csapdájába, fokozatosan szembekerült saját eredeti alapelveivel is. A szabályozási területek fokozatos parttalanná válása egyébként jórészt a világkereskedelmen kívül eső új igényekből és követelményekből fakadt. A multilaterális kereskedelmi rendszer – mintegy akarata ellenére – „kénytelen” volt újabb és újabb területeket szabályozási körébe vonni, anélkül hogy azokat megfelelően integrálni tudta volna. A szellemi alkotásokkal, bizonyos nemzetközi versenyszabályokkal, a közbeszerzéssel, a beruházásokra vonatkozó szabályozások kereskedelemre gyakorolt hatásával a rendszer még többé-kevésbé meg tudott birkózni, de a szociális és munkajogi kérdések, a környezetvédelem legérzékenyebb témái egyre nehezebben voltak beilleszthetők az egyenlő elbánás elvileg univerzális alkalmazásának kereskedelmi-gazdasági ihletésű rendszerébe. Márpedig ezek a kérdések markánsan megjelentek nemcsak a politikai és társadalmi igények szintjén, hanem például a vitarendezési eljárásokban, a konkrét jogvitákban is. Ennek egyik oka éppen az volt,

⁶ BLUSTEIN, Paul: *Misadventures of the Most Flavoured Nations*. Public Affairs, New York, 2009. 15.

⁷ GOLDIN – MARIATHASAN 2014. 19.

⁸ KISSINGER, Henry: *World Order*. Penguin Press, New York, 2014.

hogy a WTO vitarendezési rendszer volt az egyik leghatékonyabb, bár korántsem tökéletes vitarendezési fórum, amelyet – saját eszközök híján – igyekeztek a más területeken felmerülő konfliktusok rendezése érdekében is igénybe venni.⁹

Az egyenlő elbánás elvének és az azt érvényesítő jogi technikának, a legnagyobb kedvezményes elbánásnak a fokozatos háttérbe szorulása pedig arra példa, hogy ha egy rendszer alappillére lebomlik, akkor maga a rendszer is veszélybe kerülhet.

Az eltérés lehetőségét az egyenlő elbánás alapelvétől már maga GATT 1947 tartalmazta, mivel eleve meghatározta a legnagyobb kedvezmény elvét rögzítő I. cikk alóli kivételeket. E kivételek sorában elméletileg és gyakorlati szempontból is legfontosabb a szabadkereskedelmi övezetek és vámuniók meghatározott – és sokat vitatott – feltételek melletti létrehozását lehetővé tevő XXIV. cikk volt. Az alapelv fokozatos lebontásának első szakasza tehát valójában a rendszer születésével együtt vette kezdetét. Ennek az első szakasznak a lényege, hogy a legnagyobb kedvezményes elbánástól történő eltérések a rendszeren belül jöttek létre, a szabadkereskedelmi megállapodások és vámuniók kivételként jelentek meg a főszabályhoz képest. A két- és többoldalú szabadkereskedelmi megállapodások elterjedése azonban fokozatosan a kivételt tette tényleges főszabállyá, a világkereskedelem egyre jelentősebb része bonyolódott le a kivétel lehetőségét megteremtő XXIV. cikk alapján. E cikk alkalmazásának köre és feltételei természetesen a legvitatottabb kérdések közé tartoztak, ami önmagában is jelezte, hogy a rendszer egészének működése szempontjából alapvető jelentőségű témáról van szó.

A hetvenes évek elején pedig a GATT rendszerben is megjelent a fejlődő országokkal szembeni kedvezőbb, preferenciális elbánás tétele, előbb az 1971-ben a fejlődő országok eltérő és kedvezőbb elbánásáról szóló határozat („*Enabling Clause*”) formájában, majd később a GATT IV. részének elfogadásával. A fejlett országok által a fejlődő országoknak egyoldalúan és autonóm döntéssel nyújtott általános vámkedvezmények rendszere (GSP, *Generalized System of Preferences*) nyilvánvaló eltérést teremtett az egyenlő elbánás elvétől. A fejlődő országokkal szembeni „*differential and more favourable treatment*” ezt követően a GATT és a WTO egész szabályozási rendszerére kiterjedt, és ma is egyik meghatározó elve a világkereskedelem szabályozásának. A rendszer megtorpanásának egyik leglényegesebb gazdasági és politikai oka éppen az, hogy a hagyományos „fejlett-fejlődő” csoportosítás – a világgazdaságban végbement átfogó változások miatt – jelentős mértékben elvesztette alapját, megjelentek az egyre fejlettebb „fejlődő” országok (miközben egyre markánsabban elkülönült a legkevésbé fejlett országok csoportja). A folyamatnak csak egyik, de kétségtávol leglátványosabb eleme a BRICS országok fellépése, ami egyben az utóbbi évek világgazdasági és geopolitikai átalakulásának a világkereskedelem szabályozásán messze túlnyúló jelentőségű fejleménye.

A legnagyobb kedvezmény elvének fokozatos lemorzsolódása a két kivétel együttes alkalmazásának eredményeként gyorsult fel. Az egyenlő elbánás kizorításának második szakaszában a szabadkereskedelmi megállapodások preferenciális megállapodásokká alakulnak, az FTA-k mellett a PTA (*Free Trade Agreement* helyett *Preferential Trade Agreement*) lesz az egyre szélesebb körben alkalmazott, az általános szabályoktól eltérő szerződési forma.

⁹ Lásd többek között: *Hormones*: US, Canada v. EC (DS 26, 48; 1996), EC v US (DS 39; 1996); *Shrimp/turtle*: India, Malaysia, Pakistan, Thailand, Philippines v. US (DS 58, 61; 1996); *Asbestos*: Canada v. EC (DS 135; 1998); *Sardines*: Peru v. EC (DS 231; 2001); *Biotech Products*: US, Canada, Argentina v. EC (DS 291, 292, 293; 2003); *Tuna II*: Mexico v. US (DS 381; 2008); *Seal products*: Canada, Norway v. EC (DS 400, 401; 2009) ügyek.

E második szakaszban az eltérő megoldás már nem a rendszeren belüli kivételként, hanem mintegy a rendszer mellett érvényesül. Ezzel egyidejűleg zajlik a már jelzett másik – ezzel összefüggő – folyamat, a megállapodások alkalmazási körének megállíthatatlan bővülése, a szabályozás kiterjesztése a szellemi alkotásokra, versenyjogi kérdésekre, beruházásokra, környezetvédelemre, szociális és munkajogi kérdésekre, majd az emberi jogokkal és a politikai rendszerrel kapcsolatos kérdésekre is. (A legszemléletesebb példát erre az Európai Unió által kötött társulási, majd társulási és stabilitási egyezmények adják.)

A regionális integrációk – mindenekelőtt az európai integrációs folyamat – kétségtelenül döntő lökést adtak az egyenlő elbánás lebomlási folyamatának. A GATT XXIV. cikkének rendelkezései és az Európai Közösségeket létrehozó szerződések összhangjával kapcsolatos elvi-jogi vita valójában sohasem kapott végleges és egyértelmű megoldást, a kérdést az idő kifogástalanul megoldotta, és ma már senki nem foglalkozik ezzel a témával. A szabadkereskedelmi megállapodások esetében ma is felmerül a megállapodás és a XXIV. cikk összeegyeztethetőségének kérdése (döntően azzal kapcsolatban, hogy fedie-e a megállapodás a felek közötti „kereskedelem lényegében egészét” – „*substantially all trade*”),¹⁰ de a valóságos gazdasági integrációk esetében a kérdés már lekerült a napirendről.

A regionális szabadkereskedelmi rendszerek és az ezek megteremtésére irányuló politikai törekvések ma már szinte felsorolhatatlanok. Némi túlzással mondható, hogy ma szinte mindenki mindenkivel tárgyal minden kontinensen, folyik a nagyok és kevésbé nagyok versenye. Ez a gazdasági és geopolitikai megfontolások és törekvések által vezérelt „*competitive liberalisation*” ma a világkereskedelem meghatározó tényezője, egyben a multilateralitásra épülő univerzális szabályozás szelektív és differenciált alakításának a legfontosabb motorja.

Ebben a helyzetben pedig már nem arról van szó, hogy a legnagyobb kedvezmény elve és ezzel az egyenlő elbánás a rendszeren belüli kivétellé, majd a kivétel a rendszer mellett alkalmazott széleskörű gyakorlattá válik, hanem arról, hogy új rendszer alakul ki, amely a korábbi, az univerzalitás irányába törő multilaterális világkereskedelmi rendszer helyébe lép. Ez az új rendszer nem univerzális, hanem szelektív, nem egységes, hanem fragmentált, nem egyenlő mindenkivel szemben, hanem csoportonként és országonként differenciált, azaz a két- és többoldalú (regionális) megállapodások tartalmától függően eltérő jogokat és kötelezettségeket állapít meg.

Mindennek pedig a legnagyobb kedvezményes elbánás jogi technikájának elhalásán messze túlmenő jelentősége van. Nem csupán egy szép – keletkezésekor is naiv, univerzalista idealizmust kifejező (bár legalább annyira az akkori legerősebb gazdasági szereplő érdekeit is tükröző) – elv hal el, hanem a világkereskedelemre vonatkozó globális rendszer fragmentálódik, vesz tehát alapvetően ellentétes irányt azokkal a széles körben ismételt tételekkel szemben, amelyek szerint a „globalizáció” egységes intézményi és szabályozási rendszereket hoz létre, a világ lapos („*the world is flat*”), és ha a történelemnek nincs is vége, de legalábbis közeledünk ehhez.¹¹

Az egyenlő elbánás elvének lebomlása ok és okozat is egyben. Ok, mert fokozatos háttérbe szorulása hozzájárult a rendszer gyengüléséhez, a szabályozás egységének oldó-

¹⁰ Az EK-val kötött társulási egyezményünk tárgyalása során, a magyar fél többek között erre a feltételre hivatkozott annak alátámasztásaként, hogy az egyezménynek a mezőgazdasági termékek kereskedelmét is be kell vonnia a szabályozási körébe.

¹¹ FRIEDMAN, Thomas L.: *The World is Flat. A brief history of the twenty-first century*. Farrar Straus and Giroux, New York, 2005.

dásához. De okozat is, mert az egységes szabályozás megtorpanását és erőzóját kiváltó és fokozatosan erősítő világgazdasági és geopolitikai tényezők elkerülhetetlenül ki kellett, hogy kezdjék e szabályozás klasszikus és központi tételét.

2. A multilaterális (univerzális) szabályozás fejleményei

Ami a multilaterális kereskedelmi rendszer jelenlegi helyzetét illeti, koránt sincs arról szó, hogy e hetven éve működő, a világgazdaság fejlődésében, a globális növekedésben kiemelkedő szerepet játszó intézmény- és szabályrendszernek a megszűnés veszélyével kell szembenéznie. A WTO és szabályrendszere a vitarendezési mechanizmusával együtt még mindig az egyik legsikeresebb nemzetközi intézmény. De a másfél évtizede tartó stagnálás, és a Dohai Forduló vissza-vissza térő kudarcai jelzik, hogy mélyebb és általánosabb változások és folyamatok befolyásolják e rendszer alakulását, amelyek szélesebb körű és alaposabb elemzést igényelnek.

A továbblépést, a körtárgyalások legalább részleges sikerét akadályozó gazdasági és politikai tényezők változatlanul fennállnak. 2013 decemberében Baliban sikerült ugyan a WTO tagállamoknak néhány kérdésben egyhangú megállapodásra jutni (Trade Facilitation Agreement, azaz kereskedelemkönnyítési megállapodás, a mezőgazdasági termékek élelmiszer-biztonsági készletezésére vonatkozó megállapodás) és a Bali utáni feladatokra (post-Bali agenda) nézve is sikerült konkrétan persze meg nem fogalmazott egyetértése jutni, de lényeges előrelépésekre azóta sem került sor.

A 2015 decemberében Nairobiban tartott 10. WTO Miniszteri Értekezlet a reális várakozásoknak megfelelően nem hozott áttörést. Elfogadtak egy ünnepélyes nyilatkozatot, amely ismételten leszögezi a multilaterális kereskedelmi rendszer megerősítésére és továbbfejlesztésére irányuló közös szándékot és elkötelezettséget, de egyben világossá teszi, hogy a legfontosabb kérdésekben továbbra sincs egyetértés és a fő törésvonalak – elsősorban a fejlett és a feltörekvő fejlődő országok között – változatlanul fennállnak. Utóbbi országok ugyanis továbbra sem hajlandók a jelenlegi versenyképességi szintjüknek megfelelő kötelezettségeket vállalni, változatlanul hagyományos „fejlődő” országnak tekintik magukat és ennek megfelelő jogokat igényelnek és kötelezettségeket vállalnak mind a korábban elfogadott mandátum (Doha Development Agenda) megerősítése és megvalósítása, mind pedig az új tárgyalási témák napirendre tűzése terén. Ez a látszólag hagyományos, valójában az alapvető világgazdasági változások által megteremtett új helyzet és az abból eredő „fejlett – fejlődő” szembenállás nem teszi lehetővé a továbblépést sem a piacra jutási lehetőségek, illetve az ezekkel kapcsolatos kötelezettségek vállalása területén, sem pedig a multilaterális szabályalkotás (rule making) területén.

Ami a Nairobiban elért eredményeket illeti, a mezőgazdasági export verseny területén döntés született a közvetlen export támogatások felszámolásáról. Persze jelentős kivételekkel, mivel a fejlődő országok számára a határidő nem azonnali, hanem 2018 (sőt a marketing és fuvar költségek tekintetében 2024). A fejlett országok (a különleges adottságokkal rendelkező Svájc, Norvégia és Kanada kivételével) azonnal lebontják hagyományos mezőgazdasági exporttámogatási eszközeiket (döntő részben ez már amúgy is megtörtént), igaz bizonyos enyhítésekkel az exporthitelezés, a nemzetközi élelmiszer segélyezés és az állami kereskedelmi vállalatok területén.¹²

¹² WTO Ministerial Conference, Nairobi, 15-18 December 2015., WT/MIN(15)/DEC

A másik eredmény az Információtechnológiai Termékek Kereskedelméről szóló megállapodás (ITA) termékkörének bővítése, azaz az ITA II, amelyre vonatkozóan a megállapodás valójában már korábban megszületett, de bejelentésére a Miniszteri Értekezleten került sor. A világkereskedelmi szabályozás szempontjából mind elméleti-jogi, mind pedig gyakorlati-gazdasági szempontból nagyon lényeges megállapodásról van szó. A megállapodás ugyanis úgynevezett plurilaterális egyezmény, azaz annak nem minden WTO tagállam részese (ez utóbbi esetben a multilaterális kifejezést használjuk), de összhangban a GATT-WTO alapelvekkel az abban foglalt kedvezményeket és jogokat a legnagyobb kedvezményes elbánás elvének megfelelően valamennyi WTO tagállam élvezi. A 23 szerződő fél a termékkörben folytatott kereskedelem 90 %-át adja. A felek között szerepel természetesen az Európai Unió is, az Egyesült Államok, Kína és más fontos országok mellett. Feltűnő kivételek India és Brazília. Gazdasági szempontból lényeges, hogy a kibővített ITA alapján a világkereskedelem mintegy 10%-a vámmentesen bonyolódik le az MFN alkalmazása miatt valójában nem „plurilaterális”, hanem multilaterális alkalmazási körrel, tehát a vámmentességet valamennyi WTO tagállam élvezi. (A termékkörön belül bizonyos érzékeny termékek – például a magyar szempontból is lényeges TV készülékek mentesülnek a vámmentesség alól, illetve egyes termékek esetében a vámok eltörlésére csak 5-7 év elteltével kerül sor.)¹³

A legnagyobb kedvezményes elbánással összekapcsolt plurilaterális megállapodás szerencsés megoldás, hiszen annak ellenére érvényesíti a WTO minden tagjával szemben az egyenlő elbánás klasszikus tételét, hogy magának a megállapodásnak nem mindenki részese. A multilaterális kereskedelmi rendszer szempontjából mégis jobb lenne, ha ezek a megállapodások is multilaterális keretben születnének, vagy legalábbis minden WTO tag csatlakozásával azzá alakulnának. „Ingyen ebéd” ugyanis vagy nincs, vagy rossz vért szül.

A lényeg abban foglalható össze, hogy Nairobi után a helyzet változatlan. A multilaterális jogok és kötelezettségek rendszerét, a mindenkire kiterjedő szabályalkotást a nyilatkozatok szintjén minden szereplő erősíteni és továbbfejleszteni kívánja, a valóságban pedig tovább folyik és minden valószínűség szerint gyorsul a partikuláris, kétoldalú és regionális, döntően szabadkereskedelmi, egyben a kereskedelmi-gazdasági, beruházási, szellemi tulajdoni, versenyjogi, sőt környezetvédelmi, munkaügyi-szociális és emberi jogi kérdésekre is kitérő megállapodások megkötésének az üteme. Nagy verseny ez, ami tükrözi a világ gazdaságban és a geopolitikában zajló folyamatokat és változásokat, megjeleníti az ezekkel kapcsolatos érdekeket, ezek érvényesítését, ütközését és a mindebből fakadó feszültségeket. De nemcsak gazdasági és geopolitikai érdekek versenyeznek és ütköznek egymással, hanem ideológiák és ezekre részben ráépülő, részben ezeket felhasználó „instrumentalizáló” politikai mozgalmak is. Ebben a nagy, hihetetlenül összetett és nehezen átlátható játékban részt vesznek a geopolitikai célokat és érdekeket hordozó, területileg meghatározott hagyományos politikai egységek, elsősorban a szuverenitás különböző fokait élvező államok és ezek integrációs szervezetei, a területileg nem kötött transznacionális gazdasági hálózatok és szervezetek. De fontos szerepet játszik a politikai és gazdasági érdekképviseltek sokszínű és egymással is folyamatos ütközésekben álló világa, a sokszor önállósuló érdekek megjelenítésére hajlamos nemzetközi intézmények és szervezetek rendszere és természetesen az egyre nehezebben meghatározható „civil szféra”, az NGO-k áttekinthetetlen hálózata.

¹³ Ministerial Declaration on the Expansion of Trade in Information Technology Products, WT/MIN(15)/25.

3. "Competitive liberalisation" avagy viharok a szabadkereskedelmi megállapodások körül

Izgalmas lett hát a korábban a szakértők szűk körét és a közvetlenül érintetteket érdeklő nemzetközi kereskedelempolitika és ennek a nemzetközi jog eszközeivel, univerzális, multilaterális, regionális vagy kétoldalú egyezményekben történő szabályozása. Az évtizedek óta rohamosan terjedő szabadkereskedelmi megállapodások kerültek az ideológiai és politikai harcok középpontjába. Az okok számosak és többértűek. A (szabad)kereskedelmi megállapodások mindig is komoly bel- és külpolitikai vitákat váltottak ki, az eltérő politikai és gazdasági érdekek mindig megjelentek és ütköztek egymással, az adott politikai rendszer természetétől függően más és más módon vagy formában. De akkora figyelmet az európai közvéleményben kereskedelmi-gazdasági megállapodás még soha nem kapott, mint a az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi és beruházási megállapodás (TTIP) megkötésére irányuló, 2013-ban megindult tárgyalások. A vita túlnőtt a kérdés valóságos politikai és gazdasági jelentőségén, amiben szerepet játszik az is, hogy mind a gazdasági hozammal kapcsolatos pozitív várakozások, mind pedig a negatív következményekkel kapcsolatos félelmek messze eltúlzottnak tűnnek.¹⁴ A téma ugyanis különösen alkalmas arra, hogy megjelenítse korunk alapvető társadalompolitikai és gazdaságfilozófiai ellentéteit és színteret adjon az eredeti tartalom és jelentőségen túllépő, döntően ideológiai természetű tételek ütközésének. Ebben a helyzetben egyáltalán nem meglepő, hogy a politikai ideológiák és az azokat jól-rosszul képviselő politikai pártok a politikai harcban nem kis mértékben elszakadnak a valóságos tényektől és az egyezmény jövőbeni (egyébként jó pár év múlva esedékes) következményeivel kapcsolatos félelmeket és aggodalmakat politikai haszonszerzésre használják.

A szabadkereskedelmi megállapodásokkal kapcsolatos jelenlegi viták általános jellemzője, hogy azok elsősorban nem az egyes országok között, hanem a megállapodásokat tárgyaló országokon belül, azok gazdasági, politikai, társadalmi és civil szervezetei között folynak. A megállapodásokat támogató és azokat ellenző szervezetek és mozgalmak a különböző országokban azonos vagy nagyon hasonló érveket hoznak fel álláspontjuk alátámasztása érdekében. Jó példa erre, hogy a TTIP-t ellenző európai civil világ kifogásai, és az Egyesült Államok valamint 12 ázsiai és Csendes-óceáni állam által már aláírt szabadkereskedelmi megállapodás, a TPP (Trans-Pacific Partnership)¹⁵ ratifikációját ellenző szakszervezetek, fogyasztó- és környezetvédők (az 1500 amerikai civil szervezetet egyesítő Citizens Trade Campaign¹⁶ valamennyi szenátornak és képviselőnek küldött anyaga) érvei, lényegében ugyanazokat az aggodalmakat tükrözik, a saját gazdaságra és társadalomra vetítve, de ugyanazokra az ideológiai megfontolásokra épülnek. De hasonló a helyzet a megállapodásokat támogató, döntően gazdasági érdekképviselői szervezetek esetében is, amelyek egyaránt a nyitott gazdaság előnyeire, a versenyképesség különleges jelen-

¹⁴ BARANYAI GÁBOR – SZARVAS ERIK – WAGNER ZSÓFIA: *A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerségről szóló Megállapodás lehetséges hatásai a fenntartható fejlődésre Magyarországon*. 2015. május, ELDH Consulting Kft., valamint legújabban SZARVAS ERIK: *A kétoldalú és multilaterális kereskedelempolitika mint a globalizáció szabályok közé szorításának az eszköze*. Külügyi Szemle 2015/3. 118–141.

¹⁵ A megállapodást 12 ország – Ausztrália, Bunei, Kanada, Chile, Japán, Malajzia, Mexikó, Új-Zéland, Peru, Szingapúr, az Egyesült Államok – írta alá 2015 decemberében. E 12 ország a világ teljes GDP-jének közel 40%-át adja.

¹⁶ Citizens Trade Campaign 2016. január 7-i levele (Re: Please oppose the Trans-Pacific Partnership) www.citizenstrade.org

tőségére, a kereskedelem évezredek óta kedvező, a növekedést és a foglalkoztatottságot ösztönző hatásaira („trade is good” vagy régebbi megfogalmazásban „navigare necesse est”) hivatkozva fejtik ki álláspontjukat.¹⁷ Mind a gazdasági érdekekkel, mind pedig a gazdaságfilozófiai és ideológiai háttérrel kapcsolatos törésvonalak tehát döntően az egyes országokon, pontosabban az egyes tárgyaló feleken belül húzódnak. Más kérdés az, hogy az Európai Unió közvéleményét döntően a transzatlanti szabadkereskedelmi és beruházási megállapodás, az Egyesült Államok közvéleményét és politikai döntéshozóit pedig a hat évig tárgyalt, jelenleg ratifikálás előtti, gazdasági jelentőségét illetően egyébként amerikai szempontból lényegesen fontosabb Csendes óceáni („trans-pacific”) megállapodás foglalkoztatja. (Az amerikaiak számára a TPP mindig fontosabb volt, mivel kivitelüknek mintegy 40%-a irányul ezekbe az országokba, szemben az Európai Unió 17%-os részesedésével).

A belső törésvonalak léte és ezek szoros összefüggése az egyes társadalmi és gazdasági csoportok érdekeivel és politikai ideológiájával korántsem jelenti, hogy nincsenek az egyes megállapodásokkal kapcsolatosan hagyományos, a tárgyaló felek közötti érdekütközések, egymással szembenálló gazdasági és geopolitikai megfontolások. A felek magától értetődően saját érdekeiket kívánják érvényesíteni és a mindenkori erőviszonyok és érdekelttség függvényében jönnek létre – vagy nem jönnek létre – a kompromisszumok. Minden megállapodás mögött azonban vannak közös gazdasági és geopolitikai érdekek is, ellenkező esetben a felek nem döntenének a tárgyalások és a megállapodások mellett. Sok függ attól is, hogy milyen mértékű a felek közötti bizalom, vagy éppen a bizalmatlanság és milyen erők az ebből eredő fenntartások. Nem kétséges, hogy az ismert okokból Európában az elmúlt években erősödtek az Egyesült Államokkal szembeni aggodalmak és féltelmek. Ezek egy része megalapozott, más része viszont nem az. Nincs ok például arra, hogy Európa a gyengébb, az alárendelt fél pozíciójában érezze magát, erre ugyanis az amerikaiaknál mintegy 10%-al magasabb EU GDP, a világkereskedelemben és főleg az összkivitelben elfoglalt lényegesen – másfélszer – magasabb európai részesedés és nem utolsósorban az EU és az Egyesült Államok közötti kereskedelemben elért hatalmas, több mint 100 milliárd eurós európai többlet nem ad alapot. Mindez persze nem zárja ki Európa biztonság- és védelmi politikai kiszolgáltatottságát, védelmi gyengeségét és a döntően ebből eredő amerikai geopolitikai dominanciát. Itt azonban gazdasági-kereskedelmi megállapodásról tárgyalunk, gazdasági előnyök elérése érdekében, és ha ezeket el akarjuk érni, nem tételezhetjük magunkat eleve gyengébbnek. (Nem is vagyunk azok.) És ha geopolitikáról beszélünk, az amerikai külpolitika minden félrelépése, tévedése és bizonytalansága ellenére a transzatlanti érték- és érdekközösség változatlanul az európai biztonság és jólét egyben a civilizációs örökségünk megőrzésének meghatározó tényezője.

A transzatlanti kereskedelmi és beruházási megállapodás ellenzőinek legtöbbet hangoztatott érve, hogy a megállapodás lebontaná, vagy legalábbis veszélyeztetné azokat a védelmi jellegű szabályozásokat (környezetvédelem, fogyasztóvédelem, állategészségügy, növényegészségügy, GMO, közegészség stb.) amelyeket az Európai Unió és tagállamai alkalmaznak, és amelyek magasabb szintű és hatékonyabb oltalmat biztosítanak e szabályozások által védeni célzott értékek számára. E védelmi szabályozások enyhítését egyébként a Tanács által az Európai Bizottságnak adott tárgyalási mandátum egyértelműen kizárja és azóta is számtalan politikai nyilatkozat szögezte le, hogy ezek a szabályok érinthetetlenek. (Összességében egyébként nem állítható, hogy az európai védelem szintje magasabb az

¹⁷ Statement of the US Chamber of Commerce, Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the US Economy and on Specific Industry Sectors, 2016. január 13.

amerikainál; gyakran elfelejtjük, hogy a fogyasztóvédelem Amerikában indult, s onnan származik jó néhány, azóta Európában is meghonosodott jogintézmény, mint például a termék felelősség, vagy éppen a class action. A módszerek, a jogi technikák persze a két jogi kultúra lényeges különbségeiből eredően eltérőek.)¹⁸

Megalapozottak viszont azok az aggodalmak és kifogások, amelyek elsősorban a külföldi beruházó és a fogadó állam közötti jogviták rendezésével, szélesebb körben pedig magának a beruházási témakörnek a megállapodásba történő felvételével kapcsolatosak. Jogosan vethető fel, hogy a két fél közötti beruházások jelenleg sem ütköznek semmilyen akadályba és nem igényelnek nemzetközi jogi oltalmat. A beruházásvédelem szabályozásának elmaradása megoldaná a legvitatottabb és legérzékenyebb kérdést, az említett beruházási jogviták választott bíróság általi eldöntésének dilemmáját. Ilyen rendelkezéseket persze a világon létező közel 1500 beruházásvédelmi egyezmény már tartalmaz, melyek jelentős részét éppen az Európai Unió tagállamai, köztük Magyarország, kötötték, de az sem kétséges, hogy e választottbíróági döntések gyakran váltanak ki jogos kifogásokat. A lényeg az, hogy erre a beruházási vitarendezési megoldásra nincs szükség, mivel mind az Európai Unió és tagállamai, mind pedig az Egyesült Államok jogrendszere és igazságszolgáltatása rendelkezik azzal a fejlettségi szinttel és biztosítékokkal, amelyek e jogviták tisztességes elbírálását és eldöntését biztosítják.¹⁹ A beruházásokra vonatkozó fejezet egészen és ezzel a beruházási jogvitákkal kapcsolatos rendelkezéseknek a TTIP-ből történő kihagyása persze nem oldja meg azt a dilemmát, hogy mi legyen a megoldás más megállapodások, például a Kanadával már kitárgyalt, de még nem is parafált megállapodás (CETA) esetében, mely utóbbi a fogadó állam jogalkotói szabadságára történő kifejezett hivatkozással feljavított, de a lényegét tekintve hagyományos vitarendezési szabályokat tartalmazza. Az alapvető probléma oda nyúlik vissza, hogy a Lisszaboni Szerződés a külföldi beruházások egészét, nemes egyszerűséggel és kellően át nem gondoltan a közös kereskedelem politika fogalmába és ezzel kizárólagos uniós hatáskörbe sorolta. A kellően végig nem gondolt megoldás egy sor, itt nem tárgyalt tartalmi és eljárási, anyagi és eljárás jogi nehézséget vet fel, amelyek elhárításának a politikai feltételei sincsenek meg.²⁰ A TTIP-val kapcsolatos élénk és gyakran a tényektől bizonyos távolságot tartó, ideológiai, érzelmi és indulati elemekkel is átszőtt vita egyes elemeire kitérni itt nincs mód. E vita pozitív hozama, hogy a világkereskedelem szabályozásának kérdései az érdeklődés homlokterébe kerültek és ez nagy mértékben segíti az érdekek artikulálását és érvényesítését, a különböző megközelítések és szempontok figyelembe vételét és kiegyensúlyozását, végső soron a demokratikus döntéshozatalt. A világkereskedelem szabályozásáról, annak formájáról, módszereiről és tartalmáról vitatkozni kell és e vitának a szélesebb összefüggések okán sem szabad kizárólag a gazdasági-jogi, „szakmai” szempontokra korlátozódnia.

A szabadkereskedelmi megállapodásokkal általában kapcsolatos vitában a lényegyet illetően két alapvető kérdésre kell választ adni. Az első az, hogy jó-e kereskedni, igaz-e az

¹⁸ Európában a hangsúlyt az „ex ante”, szabályozási megoldásokra helyezzük, míg Amerikában jelentős mértékben az „ex post”, a kártérítési felelősségre épülő technikák érvényesítik ugyanazokat az értékeket.

¹⁹ Ugyanez az álláspontja a Professzorok Batthyány körének. Gondolatok az ország állapotáról, 2015. december 1.

²⁰ A beruházási jogviták esetében például tisztázatlan az Unió és a tagállam felelősségének viszonya, a jogkövetkezmények megosztása. A beruházási jogviták rendezésére egyébként az Európai Bizottság 2015 szeptemberében előterjesztett egy javaslatot, amely lényegében egy új, nemzetközi beruházási bíróság felállítására irányul. (Draft text on Investment Protection and Investment Court System in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (Commission draft text TTIP – investment).

a Pompeiustól származó tétel, hogy „navigare necesse est”. (A mondást már a rómaiak is a hajózásnál szélesebb értelemben, a kereskedelemre értették, annál is inkább, hogy akkor a hajózás és a kereskedelem ugyanazt jelentette).²¹ Ezzel összefüggésben igaz-e az, hogy ha jó dolog kereskedni, akkor jó e „szabad kereskedni”, azaz a nemzetközi kereskedelem akadályait fokozatosan és körültekintően lebontani, ezzel serkenteni a növekedést, növelni a foglalkoztatottságot és a jólétet. Az elmúlt évezredek, évszázadok és évtizedek gazdaságtörténete ezt látványosan és cáfolhatatlanul bizonyítja. A gazdasági növekedés egyik meghatározó tényezője – különösen a második világháború óta – a világkereskedelem gyors növekedése volt. A világkereskedelem növekedési dinamikája ezekben az évtizedekben – egészen a legutóbbi évekig – lényegesen meghaladta a világgazdaság teljesítményének növekedését, a kereskedelmi akadályok fokozatos felszámolása lényegesen hozzájárult az egyes nemzetgazdaságok össztermékének növekedéséhez. A világkereskedelem szabadságának növelése tehát segített a nemzetgazdaságoknak, előre vitte a világot. Mindez nem jelenti azt, hogy az akadályok felszámolása nem jár kockázatokkal és veszélyekkel és nem okozhat egyes területeken gazdasági és társadalmi-szociális problémákat. Ezért kell a kereskedelem szabadságát körültekintően, átlátható módon, valamennyi érdek megfelelő figyelembevételével és demokratikus vita és döntéshozatal keretében növelni. A vita tehát jó és hasznos dolog, mert segíti a „kockázatok és mellékhatások” felmérését és elhárítását.

A másik alapvető kérdés, hogy akarjuk-e a világkereskedelmet szabályozni, kívánunk-e az egyre bonyolultabb és áttekinthetlenebb folyamatokba valamiféle rendet bevenni, értékek és elvek elfogadása, intézmények megteremtése és normák, esetünkben nemzetközi jogi normák megalkotása útján. Más szóval akarjuk-e az elkerülhetetlen globális folyamatokat emberi akarral, az általunk létrehozott intézmények és normák útján befolyásolni, a globalizációt emberségesebbé tenni?²² Ha ezt akarjuk, akkor a világkereskedelmet nemcsak szabadabbá kell tenni, hanem szabályozni is kell. A szabadság kell, szülje a rendet, József Attilánál ezt senki nem tudja szebben elmondani. Ezért áll a GATT/WTO történet nem csak liberalizációból, hanem regulációból is, ezért kísérte a világkereskedelem fokozatos szabadabbá tételének a folyamatát e kereskedelem egyre szélesebb körben történő szabályozása, a visszaélések megakadályozása, a kötelezettségek megsértésének visszaszorítása és a viták rendezésére szolgáló mechanizmus megteremtése céljából. A szabályozási kör tehát fokozatosan bővült, egyre erőteljesebben jelentek meg a kereskedelmen és a gazdaságon kívüli értékek (környezet, szociális kérdések, emberi jogok) és szempontok és – mint láttuk – ez volt az egyik oka a multilaterális (valójában univerzális) szabályozási folyamat megtorpanásának, a WTO keretek kimerülésének. Szabályozásra azonban szükség van, és ha a multilaterális út – akár rövidebb, akár hosszabb távon – nem nyújt továbblépési lehetőséget, felgyorsulnak a kétoldalú és regionális szabályok megteremtésére irányuló folyamatok. Ez a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások rohamos terjedésének, a szabadkereskedelmi megállapodások versenye megjelenésének a másik fontos tényezője. E megállapodások tehát nemcsak a kereskedelem szabadságát, ezzel a versenyt, a versenyképességet, a nemzetgazdaságok teljesítményét, a foglalkoztatottságot és a jólétet növelik, hanem egyre szélesebb körben visznek be a kereskedelmi szabályozásokba a gazdaságon kívüli értékeket és ezeket érvényesíteni kívánó normákat.

²¹ MARTONYI János: *A tengeri fuvarozási szerződés*. Kandidátusi értekezés, Budapest, 1978. 1.

²² Európa szerepéről a „globalizáció humanizálásában”. BALÁZS Péter – MARTONYI János: *Az EU Alkotmányos Szerződése és Magyarország*. Balázs Péter és Martonyi János előadása a Mindentudás Egyetemén. EUKK, Budapest, 2003.

A világkereskedelem a nemzetközi gazdasági kapcsolatok más területeihez képest mindig előrébb járt a szabályozás terén. Ha a nemzetközi pénzügyek – mind a közjogi, mind pedig a magánjogi szabályok területén – nagyobb figyelmet kaptak volna a nemzetközi jogalkotótól, a világ korábban észlelte volna a Bretton Woods-ban létrehozott nemzetközi pénzügyi intézményeknek az eredeti feladataiktól egyre jobban eltávolodó, diszfunkcionális működését, az áttekinthetetlen pénzügyi konstrukciók és termékek szabályozatlanságát, nagy valószínűséggel el lehetett volna kerülni a 2008-as globális pénzügyi, majd gazdasági válságot. Az is kétségtelen, hogy a világkereskedelmi rendszer – éppen a szabályozottsága okán – viszonylag jól vizsgázott a válságban és tűrőképessége volt az egyik oka annak, hogy a világgazdaság nem fordult át az 1929-es válságot követő helyzetbe. A világkereskedelem szabályozása és főleg annak működése persze korántsem tökéletes. Maguk a normák sem mindig világosak, kiegyensúlyozottak, hiszen tükrözik a kialakításukban szerepet játszó erőviszonyokat, alkalmazásuk pedig számtalan nehézséget vet föl, vitát vált ki. Szaporodnak a jogsértések, gyengül a fegyelem. De a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának, sőt talán a nemzetközi jog egészének – a kölcsönös egymásrautaltság és a globális világgazdaság működéséhez fűződő univerzális érdekek miatt – még mindig ez az egyik legjobban működő területe. A működőképes piacnak ugyanis – ahogy ezt az alapértékeiben ma is irányadó szociális piacgazdaság elméletének megalkotói hangsúlyozták – mindenek előtt szabadságra, tisztességes és nyílt versenyre, de egyben erkölcsi és jogi rendre, a gazdasági hatalom ellenőrzésére, a Röpke által felhívott „keresleten és kínálaton túli” (Jenseits von Angebot und Nachfrage) értékekre és az ezt biztosító intézményekre és normákra van szüksége.²³ Így van ez az egyes nemzetgazdaságokban, az Európai Unióban és globális szinten egyaránt. A megoldást tehát korántsem az intézmények és normák létrehozásának a megakadályozása, netán azok szétverése és lebontása, hanem éppen ellenkezőleg azok megerősítése és értéktartalommal való megtöltése jelenti.

A szabályozás pedig ma döntően a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások keretei között megy végbe. E megállapodások megkötésében évtizedek óta, de különösen az utóbbi években az Európai Unió jár az élen. Jelenleg az Unió exportjának több, mint 30 %-a bonyolódik le e több, mint 50 megállapodás keretében és ez az arány a már megkötött és a jelenleg tárgyalás alatt álló megállapodások (Kanada, Japán, Egyesült Államok, Mercosur, ASEAN tagállamok, India) hatályba lépése esetén több, mint 70%-ra emelkedik. Az Egyesült Államok ehhez képest jelentősen le van maradva. Az amerikai Kereskedelmi Kamara (US Chamber of Commerce) 2016 januárjában a TPP támogatása tárgyában kiadott nyilatkozata az egyenlő versenyfeltételeknek az amerikai termékeket sújtó hiányát fájlalja, kiemelve, hogy a világon jelenleg 413 kétoldalú vagy regionális szabadkereskedelmi megállapodás létezik, de az Egyesült Államok mindössze 20 országgal kötött ilyen megállapodást. Ennek következtében az amerikai termékeket nagyon sok országban terhelik vámok, ahol ugyanezekkel a terhekkel az európai versenytársaknak nem kell szembesülniük. De a szabadkereskedelmi megállapodások versenye nemcsak az Európai Unió és az Egyesült Államok között folyik, hanem az egész világra kiterjed. Elsősorban az ázsiai fejlemények érdemelnek figyelmet. Kína –egyelőre – kimarad a TPP-ből (a nagy geopolitikai játszma része, hogy az Egyesült Államok mikor engedi be vagy éppen hívja meg Kínát a Csendes óceáni partnerségbe), de megállapodást kötött Ausztráliával

²³ „aus den konstituierenden und regulierenden Prinzipien” (Eucken) mussten Institutionen und Gesetzen gemindert werden. SCHLECHT, Otto: *Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1990.

és tárgyal a Koreai Köztársasággal és Japánnal. A jelenleg a világban folyó kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi tárgyalások szinte felsorolhatatlanok. A folyamat lényege, hogy a világkereskedelem és általában a világgazdasági kapcsolatok egyszerre haladnak egyrészt a szabadkereskedelem általánossá tételének, másrészt a kétoldalú és regionális, a gazdaság kereteit egyre szélesebb körben túllépő szabályozások terjedésének az irányába.

4. Globális vagy fragmentált világtrend – univerzális vagy partikuláris szabályozás

A kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások a jelenleg folyó tárgyalások eredményes befejezése és hatálybalépésük esetén a világkereskedelem legalább 60 %-át fogják lefedni. A liberalizációk szintje e megállapodásokban nem lesz azonos, mivel a különböző felek által kötött különböző megegyezések egymástól eltérő gazdasági szempontoknak és érzékenységeknek felelnek meg, mind az árukereskedelem (különösen a mezőgazdasági termékek körében), mind pedig a szolgáltatások kereskedelme területén. A szabadság szintje eltérő lesz a nem-vámjellegű akadályok tekintetében is, hiszen maguk az akadályok és az azokat megvalósító jogi technikák is országonként, a gazdasági modell és a jogi kultúra függvényében eltérőek. Differenciáltak lesznek a környezetvédelemre, a fogyasztóvédelemre vonatkozó és egyéb védelmi szabályozások is és ugyanez áll a munkajogi, szociális és emberi jogi rendelkezésekre is. Bizonyos eltérések már előreláthatóak például a már közzétett TPP és a TTIP várható megoldásai között, amelyek nyilvánvalóan adódnak a különböző szerződő felek eltérő gazdasági fejlettségi szintjéből, gazdasági modelljéből, politikai rendszeréből, intézményi-jogi kultúrájából.²⁴

E változatos kép ellenére a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások gyorsuló terjedése megjelenít és előrevetít egy egységesebb rendszer létrejötté felé irányuló folyamatot. A módszer megváltozik, a WTO keretében zajló multilaterális szabályozás továbbfejlesztési lehetőségeinek kimerülésével az univerzális normák alkotásának helyébe a partikuláris szabályozás lép, de a kétoldalú és regionális megállapodásokban megjelenő partikuláris szabályok egyszerre mutatják az univerzális egység és változatosság elemeit. A kétoldalú és regionális megállapodások által felépített rendszer emlékeztet a nemzetközi kereskedelem szabályozásának a 19. század végén kialakult képére, amikor a legnagyobb kedvezményes elbánás elvére épülő kétoldalú kereskedelmi és hajózási egyezmények hálózata egy viszonylag egységes normarendszert hozott létre, persze csak abban a körben, amelyet az akkor „civilizált nemzetek” alkottak és ezzel lényegében megfelelt a világ gazdaság akkori – rendkívül fejlett – internacionalizációs (ma úgy mondjuk globalizációs) szintjének. Ismétlődik hát (ismét) a történelem? Mint mindig, igen is, meg nem is.

A világkereskedelem multilaterális, a GATT/WTO keretében megteremtett, a legnagyobb kedvezmény elvének jogi technikájával megvalósított egyenlő elbánás – amely a maga teljességében a GATT megszületésekor sem érvényesült – ideje lejárt. Maga a technika persze soha nem fog megszűnni, hiszen mindig előállhatnak olyan helyzetek, amikor a felek politikai vagy gazdasági érdekeinek ez az eredeti és a maga nemében zseniális jogi eszköz alkalmazása felel meg. A nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályozása – ha-

²⁴ Can TTIP meet TPP? The EU's labour and environment chapters in its FTAs, Borderlex PRO, Monthly EU trade briefing, December 2015.

sonlóan más területekhez – egyszerre fogja hordozni az univerzális és partikuláris, más szóval a globalizáció, a fragmentáció és a lokalizáció elemeit.

Ami az univerzalist illeti, mindenekelőtt megmarad és egyes kisebb jelentőségű területeken akár tovább is léphet a GATT/WTO rendszer. E rendszer vívmányainak a megőrzése, a rendszer megfelelő működése, különös tekintettel a WTO vitarendezési mechanizmusára, egyetemes érdek. Az eddig elért szint – bármilyen tökéletlenül és egyensúly hiányosan – de az univerzális egység dimenzióját is hordozza. Az egyenlő elbánás elve a maga klasszikus értelmében nem érvényesül, de van egy mindenkire kiterjedő szabályrendszer, amit ugyan a felek rendszeresen megszegnek, de a maga egészében senki nem tagadja meg, mert a rendszer valamilyen szintű működésében mindenki érdekelt. (Ezért lett Kína, majd Oroszország a WTO tagja).

Univerzális elem a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi megállapodások legfontosabb két célkitűzése, a gazdasági kapcsolatok, a legszélesebb értelemben vett kereskedelem („navigare”...) szabadságának növelése és e kapcsolatok erőteljesebb szabályozásának igénye. Kézenfekvő, hogy a szuverén államok maguk döntenek el, hogy ezt a két célt támogatni tudják és akarják, vagy sem. Dönthetnek az el- és bezárkózás mellett is, kikapcsolhatják magukat a versenyből, alávethetik magukat az erősebb, döntően nem-állami transznacionális szereplők önkényének és visszaéléseinek, elfogadhatják a káosz és entrópia áttekinthetetlen világát, ahol nem – amúgy tökéletlen – intézmények és normák működnek, hanem az adott pillanatban magukat tökéletesnek tételező eseti döntések érvényesülnek.

Ami univerzális, az egyben partikuláris, ami globális az egyben fragmentált és lokális is. Áll ez a tétel a nemzetközi gazdasági kapcsolatok rendszerére és a most alakuló szabályozására is.

A multilaterális/univerzális rendszer differenciációja és fragmentációja mellett figyelemre méltó jelenség, hogy az eredetileg „*soft*”, majd később egyre keményedő normák az utóbbi években mintha ismét puhábbá válnának. Néhány új – és kevésbé új – tagállam meglepő könnyedséggel kezeli a WTO-szabályokban szereplő és csatlakozásával magára nézve elvállalt kötelezettségét. Volt olyan jelentős ország, amely hosszú csatlakozási tárgyalások után szinte a csatlakozással egy időben jelentett be a WTO-normákkal ellentétes intézkedéseket.²⁵ A tagok számának 163-ra növekedése, a szabályozási területek a szabályozási területek rendkívüli mértékű bővülése, a vitarendezési eljárások kereskedelem- és gazdaságidegen szempontok érvényesítésére történő felhasználása összességében nem segített a fegyelem erősítésének, éppen ellenkezőleg, a túl sok valójában kevesebbet eredményezett, amint ezt a magyar közmondás jól szemlélteti.

Figyelemre méltó, hogy a WTO szabályrendszere minden sikere ellenére sem érte el a világkereskedelem legfontosabb szereplőinek jogrendszerében, illetve bírói gyakorlatában a közvetlen hatályt, azt tehát, hogy a bíróságok a jogvita ügyekben közvetlenül alkalmazzák a GATT/WTO-rendszerben megkötött nemzetközi szerződések rendelkezéseit, és pedig abban az esetben is, ha a nemzetközi szabály ellentétben áll az adott tagállam jogának vagy éppen a közösségi jog valamely rendelkezésével. Az Európai Unió esetében annak ellenére ez a helyzet, hogy maguk az alapszerződések szögeznek le [az EKSz. 300 cikk (7) bekezdése nyomán az EUMSz 216.cikk (2) bekezdése], hogy az Unió által megkötött nemzetközi megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira. A nemzetközi megállapodások főszabályként elsőbbséget élveznek a másodlagos közösségi joggal szemben, tehát a nemzetközi szerződésbe ütköző közösségi jogi rendelkezést érvénytelennek kell

²⁵ Oroszország a csatlakozás után vezetett be a WTO előírásaival ellentétes terheket és akadályokat.

nyilvánítani. Nem érvényesül ez a főszabály a nemzetközi kereskedelemre vonatkozó multilaterális egyezmények körében, így a GATT/WTO-megállapodások területén. Az Európai Bíróság több ítéletében kimondta, hogy a GATT/WTO-megállapodások sajátos természetük és szerkezetük következtében általában nem tartoznak azok közé a szabályok közé, amelyek tekintetében a Bíróság felülvizsgálhatja a közösségi intézmények által hozott intézkedések jogszerűségét. E bírói felülvizsgálatra csak kivételesen, akkor van lehetőség, ha a Közösség a WTO szabállyal összefüggésben különleges kötelezettséget („*particular obligation*”) kívánt érvényesíteni, vagy amikor a közösségi intézkedés a WTO-megállapodások pontosan meghatározott rendelkezéseire kifejezetten hivatkozik. A *Léon Van Paris NV kontra Belgish Interventie en Restitutie Bureau*-ügyben a Bíróság azt is kimondta, hogy a gazdasági élet szereplői még abban az esetben sem hivatkozhatnak a közösségi jogszabály és a WTO egyes rendelkezései összeegyeztethetetlen voltára, ha a közösségi jogszabályról a WTO vitarendezési eljárásban hozott DSB (*Dispute Settlement Body*) döntés megállapította, hogy a közösségi szabály ellentétben áll a WTO szabályaival.²⁶

Az ítélet által hivatkozott jogi érveken túl a téma szempontjából különleges figyelmet érdemel az Európai Bíróság által felhozott utolsó szempont. Az ítélet szerint, ha a közösségi bíróságok elfogadnák a közvetlen felelősségüket azért, hogy biztosítsák a közösségi jognak a WTO szabályaival való összhangját, ez megfosztaná a Közösség jogalkotó és végrehajtó szerveit attól a mérlegelési lehetőségtől, amelyet a Közösség kereskedelmi partnereinek hasonló szervei élveznek. A lényeg tehát a viszonyosság hiánya, az ugyanis, hogy hasonló esetben a legfontosabb partner és versenytárs, az Egyesült Államok hatóságai és bíróságai sem fogadják el a WTO-normák közvetlen hatályát és azt, hogy ezek a szabályok adott esetben a belső jog szabályaival szemben is érvényesüljenek. Bármennyire „megkeményedtek” tehát a kezdetben nemzetközi jogi kötelező erővel nem rendelkező ideiglenes és puha szabályok, bármennyire sikeresen is épült ki a világkereskedelem, sőt egy sor közvetlenül, majd közvetve kapcsolódó terület szabályozási rendszere, a korlátok a rendszer kiteljesedésének és működésének a tetőpontján (tehát még a pénzügyi, szuverén adóssági és gazdasági válság kirobbanása előtt) is jelen voltak és érvényesültek.

A jövő alakítására nézve ma különbözőek az álláspontok. Az mindenesetre egyértelmű, hogy jelenleg átfogó megállapodások létrejöttére csekély az esély, és a deklarált politikai szándékok ellenére a multilaterális/univerzális liberalizáció és szabályozások továbbfejlesztése ma kevésbé tűnik valószínűnek. Egyes meghatározott területeken előtérbe kerülhetnek a WTO-n kívüli, „*outside the auspices*” megoldások, amelyek alkalmazása persze új dilemmák sorát veti fel.

Ami a jelenlegi helyzetben nagyon fontos, az az, hogy megőrizzük azt, amit közel hét évtized fejlődése létrehozott, és ami minden kihívás, kétség és kritika ellenére összességében jelentős mértékben segítette a világkereskedelem fejlődését, a szabályozás által növelte a jogbiztonságot, serkentette a gazdasági növekedést és hozzájárult a világgazdaság egyensúlyhiányainak enyhítéséhez, valamint az országok, régiók közötti egyenlőtlenség mérsékléséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenség növekedésének féken tartásához. A rendszert a nagyok és hatalmasok találták ki és hozták létre, egyrészt azért, mert sokan valóban hittek bizonyos értékekben (erre a negyvenes években erősebb volt az indíttatás),

²⁶ Lásd: DIENES-OEHM Egon – ERDŐS István – KIRÁLY Miklós – MARTONYI János – SOMSSICH Réka – SZABADOS Tamás: *Az Európai Unió gazdasági joga. I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 272–274. Valamint a téma teljes körű feldolgozását a joggyakorlattal együtt: ZONNEKEYN, Geert A.: *Direct effect of WTO law*. Cameron May, London, 2008.

másrészt mert úgy vélték, hogy értékeik érvényesítése gazdasági érdekeiket is előmozdítja. Nagy tévedés azonban azt hinni, hogy a multilaterális kereskedelmi intézményrendszer és szabályozás összességében csak a nagyoknak kedvezett. A jogi szabályozás legalább relatív és korlátozott biztonságot teremtett a kisebbek és a még kisebbek számára, a vitarendezési mechanizmus pedig esetenként segítette igazuk érvényesítését. A fejlődő országok részére nyújtott kedvezmények és preferenciák pedig minden bírálát és fogyatékoság ellenére javították ezeknek az országoknak a kiviteli és növekedési lehetőségeit, amely lehetőséggel jó néhány fejlődő ország sikeresen élt is.

A továbbblépéshez mindenekelőtt minden szereplőnek tudomásul kellene venni, hogy a világgazdaság és a geopolitikai viszonyrendszer alapvető változásokon ment keresztül, és ezt az intézmények és a szabályozás alakításánál nem lehet figyelmen kívül hagyni.

A rendszer megőrzése ugyanakkor mindenekelőtt azt igényli, hogy mindenki tartsa tiszteletben azt, amit az elmúlt évtizedekben nemzetközi jogi kötelezettségként vállalt. A jog stabilizáló – ha úgy tetszik –, konzerváló szerepe éppen abban áll, hogy az elért eredmények megőrzését biztosítja, és amíg a körülmények nem kényszerítik ki vagy nem teszik lehetővé a normák megváltoztatását, addig a normák mindenkire nézve kötelezőek és az ezáltal megteremtett jogbiztonság mindenki számára előnyös.

Fel kell tenni a kérdést, hogy a világkereskedelem szabályozási rendszerének ez az átalakulása nem tükröz-e általánosabb összefüggéseket és tendenciákat, amellet természetesen, hogy ez az átalakulás vissza is hat a globális szabályozások többi területére. A kereskedelmi szabályozás, annak a GATT-ban, majd a WTO megállapodásokban rögzített multilaterális rendszere az egységes, univerzális világrend álmán alapult. Az egyenlő elbánásra épülő, mindenkit befogadó és mindenki számára előnyös („*trade is good*”) intézmény- és szabályrendszer részben valóban morális szempontokat tükröző aspirációkon, részben nagyon gyakorlati, pragmatikus gazdasági és geopolitikai érdekeken alapult. (Az amerikai külpolitika az Egyesült Államok megalakulása óta a mai napig hordozza ezt az amerikai gondolkodásban jól összeegyeztethető kettősséget).²⁷ De ha nincs egységes gazdasági, politikai, kulturális-civilizációs világrend – legfeljebb a gazdaság területén vannak az egység irányába mutató jelek, amelyeket szintén nem szabad eltúlozni –, akkor a nemcsak gazdasági érdekeket és geopolitikai törekvéseket, hanem kulturális-civilizációs tényezőket is hordozó jogi szabályozások sem lehetnek egyöntetűek, egyszínűek, egységesek. A világ tehát a jogi normák és szabályozások terén sem lapos, „*the world is NOT flat*”.

Itt azonban érdemes emlékeztetni arra is, hogy a világ és a szabályozások plurális jellege korántsem jelenti azt, hogy nincsenek univerzális alapértékek, amelyek összetartják, és reményeink szerint fenntartják az emberiséget. Ez az univerzális erkölcsi minimum minden lehetséges szabályozás alapjául kell, hogy szolgáljon, meg kell(ene) előzzön minden gazdasági, (geo)politikai vagy bármilyen más érdeket. E globális szabályozási minimumhoz szükséges értékalapú univerzális konszenzus pedig elengedhetetlen feltétele nemcsak a globális közjavak kollektív kezelésének, hanem az egész emberiséget fenyegető globális kockázatok és veszélyek elhárításának vagy legalábbis mérséklésének.

Homoki-Nagy Mária – Hajdú József (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Czucz Ottó, egyetemi tanár 70. születésnapjára. *Acta Juridica et Politica*. Tom. LXXIX, Szeged, 2016.;

Külgvi Szemle, 2016/2.

²⁷ KISSINGER 2014. 6.

GLOBALIS KIHÍVÁSOK ÉS EURÓPAI LEHETŐSÉGEK

Az én témám nem a magyar gazdaság és nem is a magyar külgazdaság, hanem a cím szerint a világgazdasággal kapcsolatos kihívások, gondok, veszélyek, kockázatok és lehetőségek – elsősorban – európai megközelítésben. Megpróbálom összefoglalni, hogy a jelenlegi geopolitikai és világkereskedelmikihívások hogyan hatnak az európai integrációs folyamatra és ezen keresztül Magyarországra.

Amikor világkereskedelemlről beszélek, akkor kicsit szélesebben értelmezem. Ez az angol „trade”-nek felel meg, nem teszek különbséget a szűkebb értelemben vett kereskedelem és a világgazdaság között. Nem kétséges, hogy a világ egy alapvető átalakulás folyamatában van, és a kereskedelemről szólva azt is tudjuk, hogy a világkereskedelemnek a szerkezete, a formái, a technikai alapvetően átrendeződnek. Én olyan helyzetben vagyok, hogy vissza tudok tekinteni 50 évre, még emlékszem a konténer-forradalomra, amit egyébként az váltott ki, hogy a vietnámi háborúban az amerikai hadsereg rájött, hogy ilyen mennyiségű árut nem lehet egy új technológia kifejlesztése nélkül Amerikából a hadszíntérre vinni. Ez volt az az időszak, amikor a világkereskedelem látványosan, lényegesen gyorsabban növekedett, mint a globális GDP, ezért mondták sokan, hogy a világkereskedelem a GDP növekedésének fő tényezője. Az is érdekes, hogy akkor a fizikai módon mozgatott áruk mennyisége növekedett a leggyorsabban, hiszen az árut továbbítani kellett, ezt pedig döntően tengeri fuvarozás útján valósították meg, és a tengeren továbbított áruk mennyisége növekedett a leggyorsabban.

Most egy fordított helyzet állt elő már évtizedek óta. Az árukereskedelem relatíve viszszaeszen, bár kétségkívül a globalizációs folyamatoknak továbbra is egyik fő hordozója, de messze elmarad a szolgáltatás-kereskedelem jelentősége mögött, és megjelent a harmadik nagy versenytárs is, az adatok áramlása. A technikai fejlődés megint csak megváltoztatta a szerkezetet. Most már a legújabb generációs szabadkereskedelmi megállapodások tárgyalásánál az adatok mozgására is gondolni kell, és szembe kell néznünk olyan dilemmákkal – különösen itt Európában –, hogy akkor miként tudjuk biztosítani az adatvédelemnek és az adatok szabad áramlásának, kereskedelmének az egyensúlyát. Ezek komoly kihívások.

Ami magát a kereskedelmet illeti, ott is nagy változások mennek végbe. Nemcsak a szerkezetben, hanem a szabályozásban is, hiszen jól tudjuk, hogy annak a multilaterális világkereskedelmi rendszernek, ami létrejött a második világháború után, és ami a világkereskedelem fejlődésében óriási szerepet játszott, a szabályozási része, a „rule-making”, körülbelül húsz évvel ezelőtt befagyott. Vannak ugyan bizonyos részeredmények, de lényegében azt mondhatjuk, hogy ez a multilaterális szabályozás megállt. Nem adtuk fel a reményt, sőt, az utóbbi hetekben megjelentek olyan nyilatkozatok, hogy ezt a folyamatot bizonyos területeken tovább lehet vinni.

Van egy másik terület, ami még mindig virágzik, de keveset beszélünk róla, ez pedig a multilaterális vitarendezés. A nagy kereskedelempolitikai vitákat ma is eldöntik, nem mindenki boldog, de 90 %-os arányban végrehajtják a döntéseket. Nemzetközi viszonylatban ez példátlan. Ez a mai napig is a legsikeresebb területe a nemzetközi viták rendezésének. Sokan mondják, hogy vigyázzunk, mert ha kivész mögülünk a jogalkotás, akkor egy idő után már nehezebb lesz a vitarendezés is. Ez igaz, egyre több és súlyosabb vita van, és most az új amerikai adminisztráció színrelépésével várható, hogy ezek a feszültségek rendkívüli mértékben fokozódni fognak, különösen, ha az adminisztráció elképzeléseit meg is valósítja. Gondolok itt az új adótörvényekre, ezen belül is a határkiigazítási adóra, a „border

adjustment tax”-re, aminek még a pontos természetét nem ismerjük. Ha megvalósul, akkor ez a világkereskedelem rendszerét alapjaiban rendítheti meg.

Ami a világkereskedelmet illeti, húsz év alatt létrejött egy nagy átrendeződés, a multilaterális rendszer mellett felépült egy regionális rendszer is, két- és többoldalú szabadkereskedelmi megállapodások formájában. Ezeknek a hatályos szabadkereskedelmi megállapodásoknak a száma jelenleg 271. Messze vezet ezen a téren az Európai Unió, körülbelül 60 megállapodással, de az Egyesült Államoknak is van 20, Kínának pedig 14. Azt látni kell, hogy a multilaterális rendszer nem szabadkereskedelem, hanem egy szabadabb kereskedelem, egy fokozatosan liberalizált kereskedelem. A kétoldalú vagy regionálisnak nevezett megállapodások szabad kereskedelmet teremtenek, és ebből jönnek az ideológiai viták. Ezek az ún. újgenerációs szabadkereskedelmi megállapodások a határon túl is szabályoznak, nemcsak a határon. Belemennek a munkajogba, szociális jogalkotásba, környezetvédelembe, növény- és állategészségügybe, stb. Kiderült, hogy ez az a szabályozási rendszer és technika, amely a világ gondjait a legjobban tudja kezelni. Ebből jelentkeznek a problémák is. Például ugyanazok, akik azt mondják, hogy fel kell lépni azzal az igénnyel, hogy ne legyen gyermekmunka, rabszolgamunka, azt is mondják, hogy a nemzeti szuverenitásukat megsérteni nem szabad. A regionális megállapodások az erősödő ideológiai és politikai viták ellenére folyamatosan gyarapodnak és gazdagodnak.

Külön vita, hogy mennyi ezekben a megállapodásokban a közös elem. Minden eltérés ellenére meglehetősen sok. Vannak, akik azt mondják, hogy hasonló történik, mint a 19. és 20. században, amikor kétoldalú, regionális megállapodásokon keresztül épült egy új multilaterális szabályozási rendszer. A 19. században kétoldalú megállapodásokkal indult a folyamat, ezekből lett azután '45-'47-ben a legnagyobb kedvezmény elvére épülő multilaterális kereskedelmi rendszer.

A geopolitikában is nagyon jelentős átalakulás megy végbe. Megszűnt a kétpólusú világ, megszűnt az egypólusú rendszer. Sokan azt mondják, hogy van több pólus, csak éppen nem tudjuk, hogy melyek ezek a pólusok, és azt sem tudjuk, hogy mit jelent a pólus. Biztosan van négy nagy szereplő, Amerika, Kína, az Európai Unió és Oroszország. Ezeknek van egy nagyon bonyolult viszonyrendszere. Ezek alatt is van egy szint, India, Japán és a többiek. Ezután van egy harmadik szint, akiket nem tudunk kezelni, nincs olyan hatalom a világon, amely akár a harmadik vagy a negyedik szint egyes országait lényegi dolgokban befolyásolni tudná. Észak-Korea ennek egy nagyon jó példája. Ez tehát egy decentralizációs folyamat, amelyet érdekes összevetni a világkereskedelem fragmentációs, regionalizációs és decentralizációs jelenségeivel. Itt azért nagyobb már a tét, és ebből jelentős bizonytalanság fakad. Nem tudjuk, melyek a pólusok, nem tudjuk, mi a pólusok célja. Nem tudjuk igazán pontosan, hogy Oroszországnak mi a célja. Most egy ideje azt sem tudjuk, hogy az Amerikai Egyesült Államoknak mi a célja. A dolog egyre bonyolultabbá válik. Az már látszik, hogy visszajött a területi elem, visszatért a befolyási övezetek szerepe. Azt is tudjuk, hogy a befolyási övezetek sohasem tartanak örökké, és mindig meg akarja őket valaki változtatni, és ebből mindig nagyon nagy bajok következtek. Erősödnek az antagonizmusok, és ezért a világ ma lényegesen veszélyesebb, mint pár évvel ezelőtt volt. És ekkor belép az új amerikai adminisztráció, annak minden bizonytalanságával és kiszámíthatatlanságával. Az első nagy bizonytalanság a biztonságpolitikában jelentkezett, amikor nem tudtuk, hogy mi lesz a nyugati szövetségi rendszerrel, hiszen, ha a NATO elavult, ha mások nem teljesítik a kötelezettségeiket, akkor mi sem fogjuk tudni teljesíteni a kölcsönös védelemre vonatkozó kötelezettségünket, a Washingtoni Szerződés 5. cikke alapján. Úgy tűnik, hogy ezek a gondok jelentős mértékben enyhültek. Kiderült, hogy a

NATO nem elavult, kiderült, hogy szükség van rá. A másik fél megígérte, hogy fel fogja vinni 2%-ra a védelmi költségvetését. Korábban is ígértük már többször, és most valóban meg is fogjuk tenni. Egyre inkább azért, mert most már talán világossá vált – köszönhetjük ezt Donald Trumpnak –, hogy ez nekünk feltétlenül érdekünk. Jóllehet, most az utóbbi napokban nem történt egyértelmű kijelentés az amerikai elnök részéről, hogy szentnek és sérthetetlennek tartja a Washingtoni Szerződés 5. cikkét, de a szóvivő is ezt próbálta megerősíteni. A biztonságpolitikai aggodalmak azért az elmúlt hónapokban lényegesen csökkentek.

A kereskedelempolitikában egy kicsit bonyolultabb a helyzet. Az első veszélyvonal ma ez. Kevesen múlt, hogy az Egyesült Államok nem mondta fel a NAFTA-t. Ha felmondják, az amerikai export 30%-a kerül veszélybe. A legnagyobb amerikai exportpiac Kanada, a második legnagyobb pedig Mexikó, tehát ez létkérdés. Egyelőre bizonytalan, hogy mi lesz a NAFTA-val. Valószínűleg felül fogják vizsgálni, ami egyébként indokolt lehet. Az első amerikai anyag tulajdonképpen TPP-síti a NAFTA-t, abban a formában, hogy egy sor olyan szabályozási területet beemel a NAFTA-ba a keletkezőkkor még kihagyott területek közül, amelyek a TPP-ben benne vannak, de a NAFTA-ban nincsenek benne.

Új helyzet állt elő, ahol az a kérdés, hogy mit jelent ez Európa számára. Európa számára nagyon komoly veszélyeket jelent mindaz, amit a biztonságpolitikáról elmondtam. Ezek a veszélyek enyhültek. Évek óta mondjuk, hogy Európának stratégiai autonómiára van szüksége. Ezt már egy francia tábornok is elmondta az ötvenes években, amikor úgy fogalmazott, hogy szerinte nemcsak a szovjet terjeszkedést kell megállítani, ami nagyon fontos egy olyan országban, ahol a legnagyobb politikai párt a kommunista párt 25 %-os képvisellel van jelen a nemzetgyűlésben, hanem azért is, mert Európának fel kell építenie magát a nagy rombolás után, és egyenrangú partnerévé kell, hogy váljon az Amerikai Egyesült Államoknak. Kétségtelen, hogy ezt a stratégiai autonómiát az Európai Uniónak meg kell teremtenie. Ehhez kellenek erőforrások, védelmi, katonai képességek és kellenek intézmények is. Nagyon sokan látják azt, hogy a funkcionális, reaktív megközelítés, miszerint mindig várunk valamiféle külső hatásra, válságra, és az majd továbbvisz minket, már nem működik. Világossá kell tenni, hogy mit akarunk. Ha stratégiai autonómiát akarunk, az sokba fog kerülni, és ezt meg kell lépni, ezért abban már talán mindenki egyetért, hogy a külső fellépés eszközeit erősíteni kell. Ezeket az eszközöket erősíteni próbálta a Lisszaboni Szerződés is, hiszen nem véletlenül egyesítette a külkapcsolatok egész rendszerét, ideértve a kereskedelempolitikát is. Azt már tudjuk, hogy itt a reményeink nem váltak be, most pedig elkerülhetetlen választás elé kerültünk, és ezen a területen előre lehet és előre kell lépni.

A másik terület, ahol a külső fellépés eszközei jelenleg is a rendelkezésünkre állnak, a közös kereskedelempolitika területe. Itt kizárólagos az uniós hatáskör. Úgy tűnik, hogy itt nemcsak a külső kényszer miatt, hanem a lehetőség miatt is, amit az amerikai visszavonulás jelent Ázsiából, előre kell és lehet lépni. Ezt az európai döntéshozatal megértette. Kiderült, hogy tudunk kötni földrajzi távolság, bizonyos gazdaságfilozófiai differenciák, gazdasági fejlettségi szint közötti nagy különbség ellenére szabadkereskedelmi szerződéseket. Ennek eszközeit az Európai Bíróság néhány héttel ezelőtt a Singapore-i megállapodással kapcsolatos ügyben hozott 2/15 számú véleményében megerősítette. E döntés a közös kereskedelempolitika szerződésben meghatározott fogalmába utalta a vitás területek – szellemi tulajdon, közbeszerzés, energia, versenyszabályozás, fenntartható fejlődés, környezetvédelem, szociális védelem – túlnyomó többségét, és a belső és külső hatásköröknek az EUMSZ 3.(2) cikkében megalapozott egységére hivatkozva a közlekedést is kizárólagos hatáskörbe utalta. Kivételt csak a portfólió-beruházások és a beruházás-védelmi jogviták jelentenek.

Utóbbi esetben a Bíróság szerint csak maguk a tagállamok engedhetnek át döntési jogköröket a joghatóságukból, ezt a döntést helyettük az Európai Unió nem hozhatja meg, ezért a megállapodás megkötésében a tagállamoknak is részt kell venniük. Ez azt jelenti, hogy a jövőben olyan megállapodásokat kell kötni, amelyekben ezek a témák nem szerepelnek. Ebben az esetben az EU ezeket a második és harmadik generációs szabadkereskedelmi megállapodásokat egyedül, tehát a tagállamok szerződő félként történő megjelenése – és 38 ratifikáció nélkül – meg tudja kötni.

*Becsey Zsolt László (szerk.): A magyar külgazdaság helye a gazdaságpolitikában
konferencia előadásainak szerkesztett változata.
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2017.*

MULTILATERALISM AND REGIONALISM IN INTERNATIONAL TRADE LAW

International trade has been tested by a growing number of economic, political, ideological, institutional and legal challenges. On the one hand, the future of the global trading system depends largely upon the development of all these “external”, uncertain and unpredictable risks and opportunities of various natures. On the other hand, or conversely, international trade and the functioning of the global trading system is one of the major factors that have a significant impact upon the shaping of the present and future world order.

Trade has always been the generating force of economic growth, employment, prosperity and progress of humanity. The forms, the objects, the technics and the rules have been changing all through history. These transformations are rapidly accelerating, but substance and function of exchanging the products of human activities on local, regional and global level have remained essentially the same: creating wealth and promoting welfare. What used to be limited to the exchange and physical movement of goods has been extended to services of all kinds and now more and more engulfs the flow of data.

The fundamental shift in the relation between trade in goods, trade in services and the flow of data due to the breath-taking development of technology, the new phenomenon of “deep-tech” and all that it entails, create the impression that trade is losing its importance and the main transformation is taking shape outside of trade in a traditional sense. However, deep-tech does not diminish the role of trade in the widest sense, i.e. exchanging everything that is created physically or intellectually by humans, including algorithms for robotization, automation or ultimately artificial intelligence.

It is true that the volume of goods moved around the world (in particular the goods carried by sea) is not increasing (indeed it is on the wane, not only relative to trade in services, but also to the global economic growth), but at the same time supply chains become even more complex, increasingly relying on new technologies substituting data for components. All in all, the ancient devise “*navigare necesse est*” is still valid, indeed, in a more abstract sense it is more relevant than ever.

Because of the deep-rooted and sweeping transformation in the nature, structure and forms of international trade both macroeconomic theory and political doctrine are becoming fundamentally divided on a long range of issues previously considered as simple evidences based on conventional wisdom.

Are bilateral trade balances still (or again) relevant or in a multilateral world economic system bilateral imbalances may be considered irrelevant? What are the main causes of perennial bilateral deficits? Are there general macroeconomic reasons behind these imbalances, such as excessive spending and saving on the other side? Or it is the “manipulated” value of some countries’ currency, or the unfair rules established by multilateral or by regional agreements or, indeed, their persistent violations that are to be primarily blamed for all these disequilibria and controversies. Conflicting economic theories, diverse and opposing ideas and arguments are swirling around in academic, as well as, in public discourse and make – directly and immediately – their way to heated political debates. Correlation is confused with causation and vice versa. Political ideologies step in and make a once scholarly and intellectually attractive, but in broader political debates somewhat neglected subject the area of fiercest debates, a battlefield of ideological and political clashes. TTIP, TPP, NAFTA are only some of the cases in point. The war is

therefore economic, political and cultural alike and the conflicts between national interests are compounded by deep ideological divides instrumentalized by political movements for their own political purposes. The conflict between the regulatory autonomy or sovereignty of states and the beyond the border regulatory efforts of the new generation free trade agreements also reflect in the most spectacular manner the deepening ideological divide which is ultimately rooted in the diametrically opposing views relating to the tackling of globalization and the visions on global governance.

The internal conflicts and challenges of the world trading system are aggravated by the geopolitical challenges, the tectonic shifts and rumbles all around the world. The “great shift” in the economic and geopolitical power structure of the world, the absence of a single dominant power or hegemon, the growing fragmentation of the economic, geopolitical and cultural world order, the rise of a multi-actor, multi stake-holder world, the re-emerging spheres of influence, the growing antagonisms and all the risks and threats entailed by them supply the basic framework and background for an international trading system fighting for its survival and for the saving of its tremendous achievements of the last 70 years.

The role of legal scholarship in this situation characterized also by excessive rhetoric should be – first of all – to calm down the excitement, “calmer les esprits” and to take an objective, reasonable and balanced approach, distancing itself from ideological motives and sentiments.¹ At the same time thorough analysis must be conducted based upon reliable research and data in order to lay down the groundwork for future rule-making on local, national, regional as well as on global level.

The global trading system as established and developed by international trade law stands on two – interconnected – pillars. The first is the international – multilateral and regional (bilateral) – rule making; the second is the adjudication of disputes on the basis of all these regulatory instruments.

As it is well known, the multilateral trade regulation came to a standstill around 20 years ago and since then seems to be in a frozen state. Minor achievements have been made, such as the Trade Facilitation Agreement (Bali, 2013) or the Information Technology Agreement (extended in Nairobi, 2015; this being the first major tariff cutting deal on an MFN basis since 1996), but most of the original aspirations of the Doha Round simply have failed and are not to be expected to materialize even at a longer term.

The substantial increase in the number of participants in the global game, the changes in their economic weight and political clout, and the absence of timely adaptation to them certainly contributed to the deadlock in the multilateral rule-making. Another reason is the over-stretching of the scope or coverage of the regulations. The existing structure could no longer carry the multiplied weight of more and more targeted areas of law-making. On a more general level and in a deeper context the freezing of the multilateral regulatory process also reflects the overall gridlock in the functioning of the global institutions or global governance.

The realistic objective that can now be set for the future development of the multilateral regulation of world trade is, first and foremost, the preserving and maintaining of the present system with all the substantial achievements. At the same time the “global acquis” of the regulatory system should and can be improved, developed and aligned with new demands

¹ MARTONYI János: *Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations and its Consequences for the European Union*. In: Bárdi Gyula – Darák Péter – Debisso Kinga (eds.): *Speeches and Presentations from the XXVII FIDE Congress*. Congress Proceedings Vol. 4. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

and realities in some specific, limited areas, as this has been the case in recent years. Save what we have, maintain it in workable shape and “keep the power dry” for the future; these can be the basic aspirations for the multilateral (global) rule-making in the present situation. At the same time, developments on other levels of regulation will further unfold, and are in many fields equally or even more suited to tackle the issues of international trade which itself – as we have seen – happens to be in deep and accelerating transformation. And it is not only trade in the widest and more abstract sense that is rapidly changing, but also the social, political and economic demands and expectations are intensifying and have an even stronger impact upon all kinds of rule-making.

While the multilateral trade regulation seems to have reached its limits which also appear to be in line with the apparent – structural or conjectural? – slowing down of globalization, the other pillar of the world trading system is still in fairly good shape and functions satisfactorily. The dispute settlement system of the WTO is often referred to as the “bright spot” of the international trading system² handling a growing number of complex and serious disputes between various members of WTO with a very high ratio (90%) of compliance. Because of the freezing of the rule-making branch of the system and the unfulfilled needs for adjustment and development of the rules, the dispute resolution mechanism is obliged, in a way, to take over some of the tasks of the regulation and has to resolve issues that should normally be tackled by the organic development of the legislative process. The DSS of the WTO has therefore become the “victim of its own success”; it is flooded by disputes in growing number and complexity, and the system is more and more overloaded. Non-trade issues are on the rise, panels and the Appellate Body are confronted with the need to balance between disgeneric values which make their task sometimes close to impossible. At the same time, it is mistaken to believe that the DSS, that is the judicial function, can take over not only part of the legislative function, but also the “whole pain of the world” from environment protection to labour law, from SPS to social welfare or from data protection to human rights. The result is the increasing length of the procedures and also the decrease in prompt compliance.³

Despite these and other challenges, the multilateral DSS remains to be the most successful area of the world trading system. It is not perfect, but it is fair and efficient. This is the reason why the multilateral dispute settlement seems to be winning the “competition” with the dispute settlement mechanisms of the regional trade agreements. While there is an ongoing academic discussion on the relationship and the possible jurisdictional conflict between the two mechanisms, the fact is that the “vast majority of RTA – DSMs have not been used at all”, and even the “FTA partners continue to use the WTO dispute settlement mechanism to resolve disputes between them”.⁴ One of the reasons for this preference for the WTO mechanism is no doubt its more legalistic character both in a substantive and in a procedural sense. The level of commitments, of course, differs as RTAs essentially aim to establish free trade with rights and obligations going well beyond the multilateral

² „the Dispute Settlement System (DSS) of the WTO continues to be considered a success story, and rightly so”, SACERDOTI, Giorgio: *The Future of the WTO Dispute Settlement System. Consolidating a Success Story*. In: Primo Braga, Carlos A. – Hoekman, Bernard M. (eds.): *Future of the Global Trade Order*. European University Institute, Florence, 2016. 46

³ SACERDOTI 2016. 47–49

⁴ CHASE, Claude – YAOVICH, Alan – CRAWFORD, Jo-Ann – UGAZ, Pamela: *Mapping up dispute settlement mechanism in regional trade agreements – innovative or variations on a theme?* In: Acharya, Rohini (ed.): *Regional Trade Agreements in the Multilateral Trading System*. University Press, Cambridge, 2016. 610.

framework. At the same time the RTA – DSMs represent a wide range of models, from the pure political-diplomatic consultation to quasi-judicial and juridical systems or even a supranational model with direct effect of the decision adjudicating the dispute.⁵

The bright spot of the international trading system is, however, exposed not only to legal or procedural risks, but also to threats of general and fundamental nature. The dark clouds that seem to be assembling on the horizon of the multilateral trading system, the general political and economic background have a negative impact upon the judicial function as well. If this function is severely damaged, the overall system might receive a mortal blow. This is why all efforts must be developed in order to improve the dispute settlement system itself, adapting it to the new challenges, as well as to the political and economic realities.

Procedural improvements of the dispute settlement mechanism are needed and would, undoubtedly, be helpful. Whatever all these corrections will be, it must be clear, however, that the judicial function cannot, by itself save and secure the future of the multilateral trading system. The dispute settlement mechanism will be unable to appropriately fulfil its function without a solid legislative background, a basis of rules that are not frozen, but evolve, adapt and develop according to the changes of the economic and political environment. The legislative and judicial function cannot be separated and are ultimately not only interlinked but also interdependent, one cannot live without the other. The ambitions for the revival of the rule-making are still there and in the light of several statements it seems this time again, that hope is the last thing to die.

It cannot be contested that one of the main reasons for the rapid growth of RTAs has been the deadlock in the multilateral rule-making of WTO. At the same time, the differentiation of the multilateral system started well before the slowdown or the standstill in multilateral rule-making. It started with the birth of the system by including Article XXIV in the GATT, 1947. Exceptions from and derogations to the principle of equal treatment as implemented by MFN treatment widened both in law and in practice and at the time WTO was established what used to be the general rule with limited exceptions became in reality the exception.⁶

This tendency was substantially accelerated by the special bilateral or regional (plurilateral) agreements based upon Article XXIV of GATT, Article V of the General Agreement on Trade in Service (GATS) or paragraph 2c of the Enabling Clause. While the cornerstone of the multilateral system was the fundamental principle of equal treatment and the objective was to achieve progressive multilateral liberalisation, not to establish free trade, the RTAs' purpose has been precisely the opposite. The objective here has been to establish special regimes, in most cases free trade between the parties. These agreements are by nature discriminatory granting special rights and benefits for their parties and by the same token, depriving the non-parties of the same rights and benefits.

By the end of 2016 the total number of the RTAs in force and notified to the WTO under the Transparency Mechanism of RTAs was 271.⁷ (In case agreements for goods and for services are counted separately the number of RTAs in force and notified was 461, while the overall number concluded and notified was 629. An unknown number of RTs has not been notified and therefore does not appear in the WTO Transparency Mechanism.) 20% of all RTAs in force are European, 17% are in East Asia, 12% in South-America

⁵ On the models of RTA-DSMs, CHASE – YAOVICH – CRAWFORD – UGAZ 2016. 618–621.

⁶ MARTONYI JÁNOS: *Decline of the Principle of Equal Treatment in the Global Economy*. Külgazdaság, 2015. (1. évf.) Klnsz. 1. 1–13.

⁷ Recent Developments in Regional Trade Agreements, INT/SUB/RTA/153, July–December 2016

and 9% in the CIS region. The European Union has by far the highest number of RTAs and the number of its RTAs in line with its growing global outreach is and will be further increasing. United States (20) and China (14) follow the EU from a significant distance. The difference between the US and the Chinese number will soon be reduced and probably reversed due to the US step back from TPP (and perhaps other decisions to follow) and also as a result of the Chinese expansion, not only by filling the Asian vacuum created by the US, but also as part of a global geopolitical and economic ambition. The new bilateral or “transactional” approach taken by the US and a more active Chinese trade policy driven by a growing assertiveness and a global vision and aspiration might reverse not only the relationship between the number of RTAs, but also affect the geopolitical and economic power balance between the two superpowers. (Conclusions, however, should not be hastily drawn, given the complexity of the various factors and the uncertainty of developments. One, often somewhat disregarded, factor is the overwhelming advantage of the United States in the field of “soft power”).

The RTAs growth has not been limited to their number but extended also their coverage as their scope has become more and more comprehensive, including provisions on intellectual property, competition, government procurement, investment and also regulation on the protection of human and animal health, environment, labour, social welfare and human rights. Because of the overstretching of their coverage, the RTAs’ world has been encountered by very similar challenges to those previously met by the multilateral regulation. The consequences of the extension of the regulated areas are, however, very much different in the multilateral rule-making and in the RTAs. Since RTAs are essentially free trade agreements, their regulations go much further “beyond the border” and interfere much deeper with the national regulatory autonomy of the parties. Here is where the serious political conflicts enter and turn into ideological clashes between the two sides of the deepening divide, increasingly instrumentalized for political purposes. This is the ideal terrain where “globalists” and “sovereignists” can display and advocate their emotionally laden ideological and political prejudices, and can therefore jeopardize the efforts aiming at the promotion of more free, more fair and more rule-based trade: rules that also have the basic function to protect and to safeguard the interests of the smaller and the weaker.

One way of easing the tension created by the conflicting world visions could be to exercise more restraint in the widening of the scope of the agreements the original function of which happened to be the promotion of free and fair trade. Political controversies are, in any case, hard to be avoided given not only the opposing ideological convictions, but also the underlying material, indeed, economic interests. It is also to be noted that quite frequently the same political and societal movements that demand respect for the regulatory sovereignty of nations strongly request the validation of social, labour and human rights for other countries, hence the inclusion of such provisions in the agreements.

Out of the four drivers behind the establishment and shaping of RTAs – geographic proximity, economic policies, supply chains and geopolitics – the third and fourth factors have steadily been gaining importance for at least a decade. At the time of the beginning of the RTAs’ history, it was clearly the geographic factor which was the most visible: free trade areas or customs unions were essentially developed between or among neighbouring countries. Economic and social philosophy determining the political, social order as well as the economic and trade policies of the potential partners of an RTA also used to play a decisive role, as free trade was (an still is) unimaginable without a certain level of market economy and, accordingly, WTO membership. At the same time RTAs progressively

establishing free trade increasingly have come into being between not only geographically remote countries, but also parties whose economic, social and political orders show significant discrepancies. ASEAN was the first, but not the last evident example for this, where the “ideological diversity” is compounded by the huge differences in the level of economic development. (Laos and Singapore.) Now new RTAs have been concluded or are being negotiated between parties separated both by geographic distance and political philosophy (e.g. EU-Vietnam, China and Chile or Switzerland etc.).

Both the regional and the global economy are now based on supply chains that are now the major factors also in the establishment of RTAs. On the other hand, RTAs themselves buoy up supply chains by stimulating and facilitating the free movement of goods and services becoming part of the supply as well as value chains. (We will hopefully be able to avoid the catastrophic consequences of a situation where a long-standing and well-functioning free trading regime, indeed a single market, ceases to exist thereby disrupting innumerable vital supply chains developed over several decades between the EU and the United Kingdom).⁸

In line with the general geopolitical developments, in particular the exacerbation of power struggles and confrontations of economic interests, the geopolitical factors also have a significant impact upon the establishment of RTAs. The best and most well-known example is the TPP where the original geopolitical objective of the United States was evident: create an economic area, develop closer ties with all the other 11 Asian, North and Latin-American nations, and exclude the great geopolitical rival: China. The withdrawal of the US will also have geopolitical consequences, precisely the opposite of what was the original purpose. China will likely take the place of the US and that will not only shift most of the economic benefits to the Middle Empire, but it will re-enforce the Chinese geopolitical position and power in and well beyond the Asian region. (Whether the economic withdrawal can be offset by increasing military capabilities and power is an open – and somewhat ominous – question).

There is an older and for us closer demonstration of the sometimes preponderant role of geopolitics in creating RTAs. It is the European integration process where the original purpose was preponderantly political. Only after the treaty on the European Defence Community was voted down by the French National Assembly in 1954, the idea of progressively creating an economic integration and thereby laying down the economic basis for an ultimate political union of Europe (“finalité politique”) was put on the table by ingenious “technocrats” like Jean Monnet. They invented the great technique of the “méthode communautaire” that has been the key driver of the organic and incremental development of the European construction, at least for half a century. It is another question that the “technocratic” approach has now been exhausted, in part because of its excessive overreach creating thereby problems that it could not resolve. (Again, the “victim of its own success” syndrome). Now it is high time to revert to the origins and to the somewhat forgotten principle of the “finalité politique”, adapted to the new situation in the world, primarily in the external relations of Europe.

Whatever are the key drivers of the RTAs, they show a very high level of diversity, not only because of the differing factors and purposes behind them, but also due to the very different historic, economic and political situations in which they come into being. They are diverse in their coverage, structure, legal techniques, substantive provisions,

⁸ MARTONYI János: *Brexit. Brexit?* ELTE Law Journal, 2016/1.

rights, obligations, dispute settlement mechanisms; hence, they are not easy to be classified in various groups or models. This reflects the growing differentiation of the overall trading system starting originally within the multilateral framework, and later continued and deepened by the spreading of all sorts of bilateral, regional, plurilateral free trade agreements (as well as customs unions). Behind this overwhelming trend of differentiation and fragmentation, however, there are apparent commonalities, principles and general features that may represent the groundwork for a future re-unification of the international trade rules. (We should not forget that the historic and legal background for the establishment of GATT was the sophisticated network of bilateral trade agreements based upon the MFN treatment that was ingeniously multilateralized in the new situation after the Second World War.)

All these developments taking place in the international trading system reflect and demonstrate the general economic and geopolitical trends. Globalization slows down but goes on, regionalization, localisation is on the rise, but is intertwined with universal and common elements.

Geopolitical power and responsibility progressively devolve to regional levels, the diffusion of power decentralizes governance and rule-making, but global risks and opportunities demand common action and universal (multilateral) rule-making.

These two competing and at the same time complementary tendencies are present not only in geopolitics, in the global economy and in the international trading system, but also in what is called “soft power” or, indeed, culture in the widest possible sense. Since most of our attention is focused upon the economic and geopolitical (including military might) parts of the equation, we tend to belittle culture as the ultimate mover of all the other areas. “It is culture that matters”, it is culture that essentially creates and forms economy, politics and all the other areas of human and social activities.

Rule-making is part of culture and as such does not only reflect, but also develops and shapes geopolitics as well as the economy. If this is true, then we can not only describe and analyse what is going on and why, but we also have the possibility, the capability and the responsibility – by local, national, regional and universal rule-making – to influence, to shape and to improve the world’s security, stability and prosperity.

Rules are getting more universal and fragmented at the same time, the world which was supposed to be flat is more and more divided, and power is more devolved. The economy and trade is inherently interdependent and multilateral, but regional and bilateral endeavours increasingly pervade the whole system. Culture is diverse, collective identities differ (dialogue, not clash!), but it cannot dispense with some universal values that many believe, are of absolute nature. In this complex, tumultuous competition trade, free, fair and rule-based trade with a strong multilateral dimension has a vital role to play.

ELTE Law Journal 2017/1.

III. FEJEZET

MERRE TOVÁBB EURÓPA?

(RETHINKING AND PRESERVING
THE EUROPEAN INTEGRATION)

KÖZÉP-EURÓPA ÚJJÁSZÜLETÉSE

Az elmúlt 25 év nemzetközi kitekintésben különböző meghatározásokat kaphat, attól függően, hogy ki adja ezt a definíciót, ki akarja néhány szóban összefoglalni ennek az elmúlt negyedszázadnak a lényegét. Én ezt a világ esetében most nem kíséreltem meg, mert alapvetően Közép-Európáról szeretnék beszélni. Ami a világot illeti, ott is nyilván alapvető, lényegi változások zajlottak le: információs forradalom, globalizációnak nevezett szindróma, a nagy világgazdasági, geopolitikai átalakulás, átrendeződés, súlypontáthelyezés, az a bizonyos „great shift”, és egyes országoknak a kiemelkedése, felemelkedése a korábbi részben fejlődő, részben szocialista, kommunista világból, a BRICS-csoport. A konkrét világpolitikai történetésekről – arab világ, Közel-Kelet – nem is szólnék. Annyi megjegyzést tennék csak, hogy ezek a nagy átalakulások, amelyek ma közhellyé váltak, sokak szerint – és én ezek közé tartozom – az elmúlt időszakban lassulni, kifáradni, egyesek szerint kifulladásra látszanak. A globalizációnak nevezett tünetcsoport mellett megjelent a fragmentáció, töredezés, regionalizáció és egy nagyon erős lokalizáció. Ami az előbb említett BRICS mítoszt illeti, az is fakul. Azon még lehet vitatkozni és nyilván fogunk is, hogy ez csak egy átmeneti, ciklikus jelenség-e vagy egy hosszabb folyamatnak a megindulása.

Ebben az átalakulási folyamatban, ebben a nagy változásban Európa gazdasági, geopolitikai szerepe csökken. Egyidejűleg Európán belül is nagyon jelentős változások, intézményi, politikai, gazdasági változások mentek végbe ez alatt a 25 év alatt. Önmagában véve az intézményi változások (Maastricht, Amsterdam, Nizza, az alkotmányozó szerződés és Lisszabon) új helyzetet teremtettek. A leglényegesebb Európának a jogi, formai szempontból történt újraegyesítése, az Európai Unió bővítésének egymást követő állomásai, aminek következtében Európában 25 év alatt egy alapvetően új helyzet állt elő. A bővítésről, amit mi következetesen újraegyesítésnek nevezünk-, vita folyik. Az elmúlt napokban is találkozhattunk azzal a véleménnyel, hogy Európa összes gondja a bővítésnek köszönhető. Ez az az álláspont, amivel én a legmesszemenőkig nem tudok egyetérteni. De a bővítés, illetve az újraegyesítés kérdése elvezet a témánkhoz, nevezetesen Közép-Európához.

Jeleznem, hogy mindenkinek eltérő definíciója lehet az elmúlt 25 esztendő lényegéről. Én közép-európai megközelítésben azt mondanám, hogy Közép-Európa történetében 1335. óta ilyen sikeres időszak még nem volt. Sőt, az 1335-ös első visegrádi megállapodás utáni helyzetnél is kedvezőbb a helyzet, mivel az eredeti visegrádi megállapodás más közép-európainak tekinthető hatalmak ellen irányult. A visegrádi megállapodásról ezt nem lehet mondani. Kétségtől külső tényezők befolyásolták a közép-európai együttműködésnek ezt a leglátványosabb, leghatékonyabb, legsikeresebb formáját. Hiszen jelentős tényező volt, hogy ki kellett lépniünk, ki kellett szabadulnunk a létező szerkezetekből, nevezetesen a KGST-ből és a Varsói Szerződésből. Egyidejűleg bekerültünk az európai és euro-atlanti szervezetek vonzáskörébe, és megindult az ezekhez való közeledés folyamata. Ilyen értelemben voltak fontos külföldi tényezők. De a régióban senki ellen nem szólt ez az együttműködés. Összességében a Visegrádi Együttműködés – és ez most azért időszerű, mert ennek is 25 éves évfordulóját fogjuk ünnepelni jövő év tavaszán – sikeresnek bizonyult. Voltak sikeresebb időszakok, voltak kevésbé sikeres időszakok, de alapjában véve sikerült megvalósítani, hogy az a bizonyos spirituális, szellemi, kulturális jelenség, amit mi Közép-Európának hívunk, és amit nagyon nehéz definiálni, egy gazdasági és politikai együttműködési formát öltön. Az együttműködés sikerét az elmúlt hetek, vagy hónapok fejleményei egy meghatározott összefüggésben meglehetősen látványosan bizonyítják.

A közép-európai együttműködés és ennek sikeres volta elválaszthatatlan a rendszer-változásoktól. A rendszerváltozások nélkül ez a közép-európai együttműködés nem jött volna létre. Az idősebbek tudják, hogy valóságos, lényeges gazdasági együttműködés a régió országai között '89-90 előtt a KGST ellenére – vagy talán amiatt – nem volt. Politikai rokonszenv sem volt. Nem kétséges, hogy összeprésett minket egy külső hatalom által megteremtett úgynevezett szövetségi rendszer, de valóságos bizalom nem volt. Sőt, létezett egy meglehetősen erős bizalmatlanság és helyenként alá nem becsülendő ellenséges érzület.

Mi Közép-Európa? Sokszor elmondtuk, hogy Közép-Európát földrajzilag nagyon nehéz meghatározni. A világ jelentős része, ideértve Nyugat-Európát is, változatlanul Kelet-Európának nevez minket. Ezt nem szeretjük, de korábban tudomásul kellett vennünk, mert volt a politikai értelemben vett Nyugat és volt a politikai értelemben vett Kelet. Amit végképp nem szeretünk, az az, amikor a nyugati sajtóban és közbeszédben változatlanul megjelenik a poszt-kommunista országok elnevezés. Ezt nem értem. 25 év eltelt! Gondoljunk arra, hogy a korábbi szélsőjobbaldali, fasiszta vagy náci diktatúrák országait mikor nevezték 25 évvel a rendszerek megszűnése után poszt ilyen vagy olyan országnak. Ez önmagában véve egy árulkodó jel, hogy még mindig megvan a mentális távolságtartás. Esetleg még mindig mi vagyunk a kevésbé művelt, kevésbé kulturált és persze kevésbé gazdag testvér.

Az első, legfontosabb tétel, hogy Közép-Európa vitathatatlanul Európa része. Az én definícióm 20 évvel ezelőtt az volt, hogy Közép-Európa egy intenzívebb, sűrűbb Európa. Egy magasabb fordulatszámú rendelkező Európa. Egy olyan Európa, ahol több a szorongás, több az aggodalom, több a bizalmatlanság, több a komplexus, akár kisebbségi, akár felsőbbrendűségi komplexusról beszélünk. Több a találékonyság, valószínűleg több a kreativitás, több az alkotókészség. Van-e önálló közép-európai identitás? Az európai identitásnak vannak látható és hallható jelei. Látszanak mindenütt a keresztek, mindenütt lehet hallani a harangokat és lehet látni mindenütt az emberábrázolást. Ezt kaptuk az antik örökségtől, a reneszánsztól. Közép-Európában ugyanezt látjuk, egy kicsit talán még sűrűbben és változatosabban, mert itt a keresztnak is különböző formái vannak. Legalábbis a holokauszt tragédiája előtt Közép-Európában több zsinagógát láttunk. Lehet, hogy ezt összefüggésbe lehet hozni a kreativitással is, de az biztos, hogy ez egy intenzívebb, sűrűbb világ, elsősorban egy szellemi, spirituális jelenség. Ezt kellett '90-ben, '91-ben egy a realitások talajára helyezett politikai és gazdasági együttműködéssé átalakítani. Ez a lényegét illetően megtörtént. Történelmi választás előtt állottak a közép-európai országok: folytatják-e a felszín alá szorított, de azért létező konfrontációs kultúrát, vagy pedig ennek a helyébe állítanak egy együttműködési kultúrát, és próbálják a meglévő örökségnek a nehezebb, konfrontatívabb elemeit egy ilyen többoldalú együttműködés keretében is enyhíteni, „kezelni”. És ezáltal a kétoldalú kapcsolatok rendszerét is segíteni. Ez volt valójában Visegrád.

Visegrád esetében egy komoly dilemmát ki kell emelnem. Ez pedig az, hogy jóllehet a Visegrádi Csoport nem kétséges, hogy a közép-európai együttműködésnek a legláthatóbb, leghatékonyabb, legsikeresebb formája, de sem földrajzi, sem szellemi, kulturális, sem történelmi értelemben nem azonos Közép-Európával. Közép-Európa egy szélesebb, tágabb régió és fogalom. Ugyanakkor Visegrádnak van egy határozott politikája, amit egyébként illetékes kormányok fenntartani kívánnak, hogy ezt a fajta informális együttműködést formálisan, további országokkal bővíteni nem lehet. Ez egy dilemma, amit meg kell oldani. Ezen most többen is gondolkodnak. Az én javaslatom, hogy a régió országaival, tehát a közép-európai országokkal egy speciális partnerséget kell fölépíteni. Ki kell ezeket az országokat emelni, amelyek természetesen saját maguk nyilvánítják ki az erre vonatkozó akarataikat és készségüket, az úgynevezett V4+ körből, ami ma létezik. Ők különleges,

régióbéli partnerek, a közép-európai partnerek, akik különleges státust kell, hogy kapjanak. Ezzel talán meg tudjuk oldani ezt a dilemmát. Ettől függetlenül természetesen folytatni kell ezt a V4+ formulát, amit az elmúlt 3-4 évben nagyon jelentős mértékben továbbfejlesztettünk. A visegrádi négyek felkerültek a világpolitika porondjára. Nagyon sok ország fejezte ki érdeklődését az iránt, hogy találkozzon a visegrádi országok képviselőivel: India, Kína, Japán, Törökország stb. Tehát ez a V4+ együttműködés működik, de ismétlem, ebből célszerű lenne kiemelni és külön kezelni a szomszédokat, a közvetlen régióbéli, közép-európai országokat.

Ami a gazdaságot illeti, nem kétséges, hogy az egymás közötti gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok megtöbbszörözödtek. Itt is volt egy dilemma '91-ben, hogy mit csináljunk egymással a KGST lebontása után. Teljesen nyilvánvalónak tűnt az a gondolat, hogy legalább egy szabadkereskedelmi rendszert hozzunk létre, mert amúgy is nagyon satnyák az egymás közötti kapcsolataink. Ha most még a klasszikus kereskedelmi korlátozásokat (vámot stb.) bevezetjük, akkor a kapcsolatok végképp el fognak sorvadni. Ezért kellett a CEFTA-nak nevezett (Central European Free Trade Association; Közép-Európai Szabadkereskedelmi Társulás) szabadkereskedelmi rendszert létrehozni, amihez aztán mások, Délkelet-Európából is csatlakoztak. Összességében véve ez is egy nagyon sikeres intézmény volt, mert megtöbbszörözödtek az egymás közötti kereskedelmi-gazdasági kapcsolatok. És be is töltötte a funkcióját a legtöbb ország esetében azzal, hogy az Európai Unióba történő belépéssel 2004. május 1-én ennek a megállapodásnak a hatálya megszűnt.

Itt is vannak azonban dilemmák. Sokat beszélünk a közös energiapolitikáról, energiaellátási biztonság megteremtéséről közép-európai aspektusban, sokat beszélünk a közép-európai infrastruktúra elmaradottságáról, arról a bizonyos észak-déli rendszerről, ami bizony fejletlen: Nyugat-Európával összehasonlítva rendkívüli elmaradást mutat. Sokat beszélünk, viszonylag kevesebbet cselekedtünk. Gyakran hivatkozunk a Budapest-Krakkó és Budapest-Varsó útvonal időtartamára, mondjuk vasúton vagy gépkocsival. Annak idején azon tréfálkoztunk, hogy azért rendezzünk kerékpár versenyt, mert ezzel bebizonyítjuk, hogy Krakkóba még kerékpáron is gyorsabban el lehet jutni, mint vasúttal. Van még egy harmadik dolog, amiről kevesebbet beszélünk. Elszigeteltek egymástól a tőkepiacaink, fragmentált a közép-európai tőkepiac. Itt is nagyon sok tennivaló lenne.

Még sok minden áll a közép-európai országok előtt, ami az általános felzárkózási folyamatot illeti. A növekedési ütemünk gyorsabb, mint az európai átlag. Ugyanakkor egyre többen felvetik, hogy beleestünk az úgynevezett „middle income trap”-be, vagyis közepes jövedelmi szintű országok növekedési csapdájába, és ezért feltétlenül szükséges lenne az értékláncon jobb helyezést elérni, jobb helyet kapni. Ezzel tudnánk a rendkívül elmaradott hazai bérezést is emelni. Az értékláncon való jobb elhelyezkedésnek a titka – mindannyian tudjuk – a tudomány, a kutatás, a fejlesztés, az innováció, az oktatás. Valamennyi visegrádi országnak és valamennyi közép-európai országnak az erőforrásait mindenekelőtt ide kellene összpontosítani. Az értéklánc legértékesebb eleme a legelején, pontosabban a lánc előtt van, nem a legvégén. Az első, aki kitalál valamit. Utána, hogy ki állítja elő az alapanyagokat, kiállítja elő a félkész termékeket, ki szereli össze az már mind következmény. De először ki kell találni. Ezért van ma a világban olyan óriási jelentőségük a szellemi alkotásokra vonatkozó jogoknak, mert aki kitalálta a terméket – és most nem csak a Rubik kockára kell gondolni – hiszen vannak ennél sokkal egyszerűbb termékek is, – az fogja a termék értékesítéséből fakadó bevétel jelentős részét megkapni. Ha pedig ki akarunk valamit találni, akkor tudományra, tudósokra, innovációra van szükségünk.

A visegrádi vagy közép-európai országok külpolitikai megjelenésével kapcsolatos kérdések azért is lényegesek, mert a világ nagymértékben ezeken keresztül méri le, hogy a Visegrádi Együttműködés és a közép-európai együttműködés valójában hol áll. Abban a pillanatban, amikor a nemzetközi politika valamelyik eseménye kapcsán a visegrádi országok között véleményeltérés merül föl, a világsajtó azonnal temeti a Visegrádi Együttműködést. Az elmúlt évben az ítélet, hogy vége a Visegrádi Együttműködésnek, sokszor elhangzott. Hát nem lett vége! Köszönjük, jól vagyunk! Sőt, egyre jobban leszünk. Függetlenül attól, hogy – és ez a 25 évnek egy nagyon fontos tanulsága –, hogy hol, mikor, melyik politikai család kerül kormányra. A magyar-lengyel sorsközösség például a lényegét tekintve független attól, hogy hol, melyik országban milyen politikai család kormányoz. Persze tudjuk, hogy van ennek szerepe és azt is tudjuk, hogy különböző politikai családok például a lengyel-magyar összetartozást másként ítélték meg, de a közép-európai összetartozást, miután alapvetően spirituális, lelki és kulturális alapjai vannak, senki nem fogja és nem is tudja megváltoztatni.

Persze van egy sor komoly geopolitikai dilemmánk, itt van rögtön viszonyunk a mellettünk lévő két jelentős hatalomhoz: Németországhoz és Oroszországhoz. Én itt csak egy dolgot szeretnék aláhúzni: nincs egyenlő távolság. Mi az Európai Unió és az Atlanti Szövetség tagjai vagyunk. Nekünk Németország a szövetségünk. Mi nem vagyunk közvetítők. Lőkhárítók sem vagyunk, kuplungtárcsa sem vagyunk. Mi az egyik félhez tartozunk, és természetesen érdekeltek vagyunk abban, hogy Európa és Oroszország között a jelenleginél lényegesen jobb legyen az együttműködés. Stabil, kiszámítható politikai és gazdasági környezet jöjjön létre, a szó minden értelmében véve. És ebből a szempontból a visegrádi négyek egysége döntő. Ehhez nagy valószínűséggel kompromisszumokra van szükség. Ahhoz, hogy a közép-európai egységet mindig megőrizzük, ami a külvilág felé különösen lényeges, ahhoz nekünk mindig józan kompromisszumokra van szükségünk és így tudjuk ezt a bizonyos „brand”-et erősíteni itt a térségben és az egész világon.

A visegrádi együttműködés sikerei között kell említeni az európai integráción belüli érdekérvényesítést. Eerre sok példa van. Vitathatatlan, hogy a hét éves pénzügyi keret felteteleinek a kitárgyalásánál a közép-európai országoknak és ezen belül a visegrádi országoknak az egységes érdekérvényesítése komoly sikereket ért el. A végén jobb eredménnyel álltunk föl, mint amivel annak idején elindult a rendszer, és ez annak köszönhető, hogy a döntő pillanatokban ezek az országok egy hangon tudtak megszólalni. Ennek azért is van különös jelentősége, mert az érdekek bizonyos témákban nem voltak azonosak. Például a mezőgazdasági politikával kapcsolatos érderendszerünk nem biztos, hogy azonos minden visegrádi országban. Az az elképzelés is megjelent a másik oldalon, hogy megpróbálják egymás ellen fordítani az országainkat, mert hiszen ugyanabból a pénzből lehetett többet vagy kevesebbet kapni. Kialakulhatott volna egy versengés, rivalizálás is, ami ősi átka ennek a régiónak, nevezetesen, hogy külső hatalmak kegyeit keressük. Vitáinkat úgy akarjuk megoldani, hogy külső hatalmakhoz szaladunk, azok támogatását akarjuk megszerezni. Legyen ez bármelyik hatalom: a britek, a franciák vagy akár a németek. Ez Közép-Európa átka, és ez vonatkozik az egymás közti vitáinkra is. Amikor megpróbálják élezni a két ország közötti nézeteltéréseket, akkor azt mondjuk, hogy mi mindenkít meghallgatunk, örülünk, ha segíteni tudnak, de mi a vitáinkat egymás között el tudjuk rendezni. Ilyen szempontból is lényeges előrelépés történt az elmúlt 25 esztendőben.

Eddig gazdaságról, politikáról beszéltünk. Van még egy lényeges téma: az elmúlt időszaknak egy nagyon érdekes fejleménye. Előállt egy olyan helyzet, amelyben mintha ennek a közép-európai régiónak fontosabbak lennének az európai értékek, az európai

kultúra, civilizáció, mint másoknak. Eddig mindig azt hallottuk és most is halljuk, hogy az úgymond új tagállamok számára az európai integráció materiális, gazdasági kérdés, nem más, mint egy kassza, kifizetőhely és talán ezek az országok nem is igazán értik az európai kultúrának, értékrendnek a lényegét. Az elmúlt hónapok arról tanúskodnak, hogy ennek pont az ellenkezője a helyzet. Nekünk fontosabb, hogy van egy sajátos, különleges európai identitás, egy európai kultúra. Mi az oka annak, hogy a közép-európai országok számára ez a kultúra, ez az örökség, ez az életmód és ezek az értékek, az emberi szabadságjogok, az egyéni emberi méltóság és felelősség, a férfi-nő egyelősége stb., ilyen fontosak? Egy okot tudok csak felhozni, az pedig az, hogy talán a mi esetünkben itt ebben a viharosabb, intenzívebb, sűrűbb, magasabb fordulatszámú Európában a nemzeti identitás mindig szorosan kapcsolódott az európai identitáshoz. Minket a támadások, a nemzeti létünket és függetlenségünket érő támadások alapvetően kívülről értek. A tatárjárásban elpusztult a magyarság kétharmada; 200-250 évig harcoltunk az ottomán birodalom ellen. Ez alatt az idő alatt Nyugat-Európa el volt foglalva az egymással folytatott háborúival: a százéves háborúval, a harmincéves háborúval és így tovább. Őket a külső veszélyek kevésbé fenyegették. Mi itt a végeken tudtuk azt, hogy ha elveszítjük az Európához tartozásunkat, akkor elveszítjük a nemzeti identitásunkat, függetlenségünket, sőt esetleg a létünket is. Ezért számunkra ez a két dolog összefonódott, összekapcsolódott. Visszatér az a lehetőség, amiről beszéltünk a '90-es évek elején, hogy Közép-Európa egy különleges hozzájárulást adhat majd Európának. Ez volt az álmodozások kora, amikor még azt mondtuk, hogy mi leszünk az európai fejlődésnek az új energiaforrása kulturális és gazdasági értelemben egyaránt. Azután később realistábbak lettünk, most már jobban látjuk a nehézségeinket, gondjainkat is. De azért az értékek, identitás, kultúra terén visszajött az álmodozások kora. Bizonyos álmaink, mintha megvalósulnának. Mi hiszünk az európai identításban, az európai értékekben és a jelenlegi cselekvésünk fő iránya is ez. Egy olyan világban, amikor a politika, a politikai elit, akár a média és a közvélemény közötti szakadék nő, mélyül; de egy olyan világban, ahol a közvéleményeink többsége megérezte, hogy valami elemi, lényegből fakadó jelenségről van szó.

*25 éve szabadon Közép-Európában, Gazdaság, politika, jog. CEPoliti,
Budapest, 2016.*

BREXIT. BREXIT?

The title is somewhat misleading, as is the case when the purpose of the title is not necessarily to reflect the content, but rather to attract attention. To dispel any misunderstandings, the question mark does not refer to the fact that Brexit will happen. It will. But when, how and, first and foremost, what will be the new relationship between the UK and EU is now completely uncertain and unforeseeable. It is this unpredictability that raises not one, but a long list of questions.

Both the reasons for what happened, notably the outcome of the referendum, and likely future developments can only be explored and analysed in the widest possible scope, indeed, in a global context. Brexit is a part and a reflection of a series of interrelated global developments that have been witnessed and amply analysed for some years.

The complex economic, geopolitical and cultural developments and the deep changes brought about by them have created the feeling of uncertainty, unpredictability and anxiety that can best be expressed by a single German word, *Angst*. This is partly rational, partly irrational. According to most objective, economic, sociological, health and educational criteria – despite the growing inequality within societies (and not between societies, i.e. between developed and developing countries) – the world is now a better place than it was 10 or 20 years ago.¹ At the same time, our mood is getting worse; it is characterised by fear, anxiety, foreboding and, for many, by anger. There must be a reason for this gap between reality and perception. In fact there are many and most of them are real. On the one hand, there are alarming global economic and geopolitical developments that might easily get out of control. Because of the interconnectedness of the present world where the flows of causality accelerate (“butterfly defect”)² even minor events may beget major disruptions. World economic data could be much better, but the indicators are not as bad as we anticipate it could become. From the Italian banks to Chinese indebtedness, numerous reasons can be found for the fear of the return of a 2008 type financial and economic crisis. Geopolitical instability and risks generate even more anxiety and are no longer limited to areas outside Europe. While the longstanding tectonic movements are being exacerbated by the sharpening conflict around the South China Sea, where the more assertive Chinese have genuine difficulty in understanding the application of international law in an area carrying their empire’s name, there are new security threats in Europe connected to a more aggressive Russian attitude, not only towards its neighbours as has been demonstrated by the occupation of Crimea and part of Eastern Ukraine, but also in the Middle East.

The new security situation, the spectacular “return of history” greatly contributes to the sense of instability and the fear of the unknown resulting therefrom. Political instability is also growing within many countries in and outside Europe.³ Established political structures are trembling, leading middle of the road political parties and their coalitions are rapidly losing weight; new, more radical political forces emerge on both sides. Many speak about

¹ The Atlantic: The Best Year in History for the Average Human Being, theatlantic.com/international/archive/2015/12/good-news-in-2015/421200/ (downloaded: 2016. április 7.)

² GOLDIN, Ian – MARIATHASAN, Mike: *The Butterfly Defect. How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton University Press, Princeton, 2016.

³ Non-economic factors, such as geopolitical uncertainties, are among the key factors representing downside risks for the world economy. see. IMF World Economic Outlook, October 2016

the crisis of democracy, which is not a brand new subject; nevertheless, it cannot be easily dismissed given the cumulation of signals conveyed by the political and institutional failures and gridlocks in many well-established democracies.⁴ The dysfunctionality of both national and international institutions is perhaps the most evident symptom of growing mistrust, not only of them but also of the existing economic, social and political system. This again enhances fear and anger and the sense of loss of control over developments and over our individual and collective future.

Uncertainty and instability create fear, fear creates distrust and distrust enhances divisions and anger. The most salient development of the overall political and social atmosphere is the deepening divide along the major dividing lines that are themselves the subject of controversy. For many the main division is between the elite (whatever it means), the establishment and the anti-establishment, or more generally between those who support the system and those who want to dismantle or even destroy it. In the absence of a coherent doctrine, i.e. an all-pervading ideology (an up-to-date version of 19th century “scientific socialism”) the destruction of the existing system fortunately does not seem to be imminent.

For some, the main divide is between those who want to live in an open world and those who prefer a closed one. The former are called internationalists, the latter nationalists, who are identified as populists, these being the most convenient and widespread negative classifications sufficiently hazy to cover one’s all political opponents.⁵

Gone are the days when the main political families opposing one another could be termed right and left. Hence, the traditional dividing line of the political landscape has become irrelevant and useless, both in theory and in practice. Middle right and middle left both endeavour to expropriate the other side’s political programmes and slogans. Extreme right and extreme left have become closer to one another than any time before, and distinguishing the two has become almost impossible.

We differ on the changing dividing lines, but all realise that the gaps separating us are getting deeper and the negative emotions on both sides of those lines are on the rise. The language is increasingly excessive and it is the culture of hatred that tends to dominate public discourse. The new technology is only the means of spreading the culture of hate; the intention to revile and harm others originates in us human beings.

Angst and divisions reinforce the perception of a chaotic world where people are losing control of their lives and future, where unknown and secretive global forces, unelected and faceless bureaucrats (sometimes they have a face, which makes it even worse) and their institutions use and abuse their excessive and growing powers.

What does all this has to do with Brexit?

First, all or almost all the above factors have their special impact upon Europe and play a particular role in the context of European integration. The general sentiment of loss of control over economic and political decisions, the growing mistrust in institutions, the widening distance between decision making and “ordinary citizens” and all the frustration and anti-establishment anger resulting therefrom did make an important contribution to the final outcome of the British referendum.

Global challenges that seemed to be remote and abstract materialized most concretely with the explosion of the refugee crisis and made the migration challenge the number one

⁴ HALE, Thomas – HELD, David – YOUNG, Kevin: *Gridlock, Why global cooperation is failing when we need it most*. Polity Press, Cambridge, 2013.

⁵ VÁRADY Tibor: *Populism and unmasking*. Hungarian review, 2010/1.

issue – rationally or irrationally – in British public opinion. The impotence of the European institutions and their inability to take control of the crisis increased the mistrust in the same institutions and their remote bureaucracies. Paradoxically, for the UK the migration crisis did not have much to do with the EU decision making, as it, not being a member of Schengen, was free to take any necessary measure in its own national competences regarding both refugees and migrants coming from non-EU countries. What could not be prevented under EU membership was the free movement of persons/labour in the single market; that is the presence in the UK of Polish, Hungarian etc. workers who are, in proper terms, not “migrants”, but persons benefiting from one of the basic freedoms of the European Union. Brexit is needed to get rid of these EU citizens and not to resolve the influx of people coming from outside the EU.

Notwithstanding all the above, the EU, its institutions and its member states had and still have their own failures, deficiencies and weaknesses that contributed significantly to the outcome of the British referendum. The overstretching of the scope of the competences deferred to the Union by its member states, the relentless efforts made by the European Commission to extend those competences (“creeping extension”), the frailing respect for the Treaties by these institutions themselves, the disruption of the balance among the institutions by shifting political decision-making to the Commission from the Council and the European Council, the growing self-assertiveness on the part of some institutions, combined with political bias, the recurring disregard of the principle of the equal treatment, the reluctance to duly recognise the national and constitutional identity⁶ of member states as enshrined in the Treaty are all among the negative developments that played a role, not only in the Brexit vote, but also in the challenges with which the EU is now confronted.

At the same time it would be a mistake not to see the special British dimension of the outcome of the referendum. Inside or outside, the British “splendid isolation” as well as the very special cultural, mental and, indeed, political legacy of a world empire has always been present in the UK’s relationship with the “rest of the world”, including continental Europe.

The sentiment of the British people has always been mixed and ambiguous vis-à-vis European integration. Winston Churchill, while anticipating a United Europe, never thought that Britain should be part of it. A respectable senior British citizen, when asked couple of days after the leave vote about his view on the outcome, simply said: “You know very well that I was for Brexit even before the United Kingdom joined the European Community.”⁶ This succinct judgement reflects not only the English sense of humour – that, among other things, will be missed in the future European Union –, but also the feeling of a significant part of British society, including among the political elite.

It took more than half a century to recognise that General De Gaulle’s refusal to support the membership of the UK in the Community was not without some justification. His premonition turned out to be essentially right after all: the British will be different, as they always have been. They will never be fully committed in their heart and mind to the European integration project. The permanent opt-outs of key projects such as the Euro, important areas of justice and home affairs, Schengen and others only reflected this deep-rooted, historical British “exceptionalism”. The tentative agreement made with Prime Minister Cameron at the February European Council would have further enhanced the special

⁶ BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan: *Overcoming Absoluter Primacy. Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*. Common Market Law Review, 2011/5. 1417-1453.

status of the UK, if it had materialized. It did not and now a new relationship will have to be hammered out after a long, difficult and tremendously complex negotiating process.

What will be that new relationship? The shortest answer to this question is that no one knows at this point of time. However, in the light of the huge economic and political impact of that relationship upon the UK, on the EU and all of its member states, as well as upon global economic and geopolitical developments, some forecasts should be tentatively made, at least with some degree of probability.

First, Brexit is politically irreversible. With or without the British parliament⁷, Article 50 will be invoked and negotiations will be started to conclude the agreement setting out the arrangements for the withdrawal, “taking account of the framework of the new relationship with the Union”. The Treaties shall cease to apply from the date of entry into force of the withdrawal agreement or failing that, two years after the notification of the UK’s intention to withdraw unless the European Council, in agreement with the UK, unanimously decides to extend the period.

The decision of the British voters must be respected and it would be a fatal mistake to believe that this decision can be reversed by any kind of legislation or a second referendum. Any attempt to override the popular will would cause immense and incalculable damage, not only to the UK but also for the EU.

While the result of the referendum must be respected and accordingly, the withdrawal process is politically irreversible, in a strictly legal sense the process is however reversible, even after Article 50 has been activated. Notifying an intention is not a legally binding act; it only triggers the start of a negotiating procedure.⁸ This procedure, legally and theoretically, can be stopped and the intention can be withdrawn. Until what point of time? General principles of international law would suggest that legal reversibility would exist until the entry into force of the withdrawal agreement. Once this agreement enters into force, the

⁷ R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union. Judgement in the High Court of the Justice, case No: CO/3809/2016 and CO/3281/2016. At the time this paper has been closed the High Court judgment of 3 November 2016 is under appeal and will be finally and definitely decided by the Supreme Court in December 2016. The judgment of the High Court established very clearly and convincingly that in the UK’s constitution the Parliament is sovereign, it can make and unmake any law it chooses. The exercise of the Crown’s (Government’s) prerogative powers in making and unmaking international treaties has no effect on domestic law laid down by Parliament as legislation. There is nothing in the language of the European Communities Act, 1972 to support the Government’s contention that it retained its prerogative power to effect a withdrawal from the Community (EU) Treaties. In the absence of such entitlement it goes against the fundamental constitutional principles to change domestic legislation – and thereby affect rights of citizens – by the exercise of prerogative powers. The conclusion is that the Secretary of State does not have power to give notice pursuant to Article 50 of the TEU for the United Kingdom to withdraw from the European Union.

⁸ The question of whether the invocation of Article 50 can be revoked or not has been a relevant issue in the above High Court judgement. The irrevocability of the notice pursuant to Article 50 was recognized by both parties. „It is common ground that withdrawal from the European Union will have profound consequences in terms of changing domestic law in each of the jurisdictions of the United Kingdom”. The Government (or its counsels) made a serious mistake by accepting before the Court that Article 50 is irrevocable and therefore, in the absence of an agreement, UK membership in EU automatically ceases to exist without the Parliament’s involvement. As a result the rights written into the European Communities Act, 1972 based upon EU membership would be extinguished and primary legislation adopted by the Parliament would be displaced. On irrevocability s. PIRIS, Jean Claude: *Article 50 is not for ever and the UK could change its mind*. Financial Times, 1 September, 2016. and DUFF, Andrew: *Brexit: What Next?* Statement to the Constitutional Affairs Committee of the European Parliament. 8 November. 2016. 2.

only way of “reversing” the withdrawal would be to ask to rejoin under Article 49 of the Treaty as it is provided for in para 5 of Article 50.

The provisions of Article 50 set only the general guidelines for the exit procedure, and a number of issues will be raised in the course of the process. However, even on the basis of these laconic rules, it seems to be clear that distinction has to be made between the agreement containing the arrangements for the withdrawal (“divorce”) and the framework for the future relationship of the departing member state with the Union (which has to be taken into account when negotiating the withdrawal agreement.) The former is an agreement negotiated in the light of the guidelines provided by the European Council, concluded by the Council acting by qualified majority and obtaining the consent of the European Parliament. Even more scant is the language of Article 50 on the “framework for the future relationship”. If the negotiated agreement does not enter into force two years after the negotiation period, nor is it extended by the unanimous decision of the European Council, the Treaty ceases to apply. No answer is given to the question of what will happen then to a large variety of issues, such as the division of assets and liabilities⁹, such as the contributions to budget, contingent liabilities and other loan guarantees, outstanding payment promises (“*reste à liquider*”), staff, pensions, international agreements etc., relating to the withdrawal itself. The only reasonable outcome, as well as the likelihood, is that the two-year period will have to be extended and negotiations will continue until all the withdrawal arrangements are agreed upon.

On the other hand, there is no such constraint on the parties regarding the framework for the future relationship. This framework will be an international treaty between the Union and its member states, on the one hand, and the United Kingdom (provided it is still united), on the other, under the rules of international law, duly signed and ratified, for the time being, by the altogether 38 (!) parliaments. If there is no such treaty, there will be no special framework for that relationship and it is the general rules and laws, including all the international conventions, treaties, agreements both the Union and the UK are parties to, that will apply to trade, investments, security and everything else.

The two legal instruments are therefore clearly to be distinguished from one another regarding timing, procedure and substance alike. At the same time they are politically and economically closely interconnected, as the withdrawal agreements will, no doubt, have to take into account the future framework as it is provided by Article 50. But how can that framework be taken into account as long as no serious negotiations are being conducted and before, at least, a limited agreement is reached on the substantive elements of that framework? The result is a significant imbalance between the negotiating positions of the parties, essentially to the disfavour of the UK.

In any case, the tasks of the negotiators are formidable on both sides, as they have to cope with an extreme complexity of interlocking political, economic and legal issues, many of which – as we have seen – are in conflict with each other. There is political irreversibility versus legal reversibility of the exit and legally distinct and separated negotiating processes on the withdrawal agreement and on the future relationship that are economically and, in particular, politically interconnected. Moreover, despite the separation of the two legal

⁹ Negotiations on the UK exit bill will raise a number of controversial financial and legal issues. According to a Financial Times analysis “the battle over Britain’s exit bill from the EU is shaping up to be one of the most fraught and contentious issues in the forthcoming divorce talks”. Size of exit bill will be one of the most fractious issues, Financial Times, 13 October, 2016

instruments, there will be some very sensitive borderline issues that may be settled either during the withdrawal or in the future agreement. Is the recognition of acquired rights, *inter alia* under existing work permits, a subject-matter that is to be dealt with in the withdrawal agreement (probably yes) or in a future treaty? Border controls will have to be re-established between Ireland and Northern Ireland. Is it a withdrawal issue, or are the agreed arrangements to be included in the new framework?

The complexity is compounded by the extraordinarily high stakes, not only for the two (in fact, 28) parties, but also for the whole world, as the ultimate outcome of the likely drawn-out negotiations will have a major impact upon world trade, the global economy and geopolitics.

Whatever the final outcome will be, the negotiations on the future relationship are not expected to be concluded soon. Even if Article 50 is activated before the end of March 2017 and thereby the two years period starts to run, it seems to be unlikely that the withdrawal agreement will enter into force prior to the expiration of that period. Even if the informal talks or exploratory conversations are started on the framework for the new relationship while the UK is still a member of the Union – and not yet a “third state”, with which formal negotiations aiming at the conclusion of an international treaty can be conducted – the final agreement on the vast complexity of all the various issues will take a considerable amount of time.

What now can be safely presumed is that Brexit will not take place prior to the end of this decade; in fact, until the end of the ongoing multi-annual financial framework. It is only reasonable to wish that, at least, the *de facto* application of the treaty on the future framework is assured at the same point in time, in order to avoid a vacuum in the bilateral relations between the UK and the Union. This is, indeed, the fundamental interest of both parties for evident political and economic reasons. Nevertheless, the interests on the two sides are not of equal weight, as represented, primarily but not exclusively, by the share of exports to the other side. The time pressure will therefore be stronger on the UK, but both sides have to understand that the agreement is a common interest and stronger bargaining positions are not to be abused.

Once Article 50 is triggered, at least, the present “*drôle de guerre*” will come to an end; the recurring battle of rhetoric will, one hopes, fade away and, after months of bafflement, perplexity and unease stemming from the astonishing unpreparedness on all sides, serious negotiations will start. The sooner these negotiations produce tangible results, the more the presently prevailing uncertainty and the economic damage caused by it will decrease.

Much has been said and the discussion is still going on about the question of which model will be adopted for the future relationship, with particular regard to trade and economic relations. The best answer to this question is none; neither the Norwegian, nor Swiss, nor Turkish, nor Canadian, nor any other. There will be a special *sui generis* regime (“bespoke agreement”) which should depart from the standard templates. It is now widely recognised that the UK is different (as it always has been inside the EU as well) and because of all the disparities in size, economic weight and political clout, as well as in view of the different historical background and point of departure, the new relationship should not be locked in the existing categories or “models” of external arrangements.

The arguments why the UK would not wish to join the European Economic Area are well-known and evident. It would be a total reversal of the political decision of June 23 to accept control over the UK’s legislation by the EU, including by the case law of the European Court of Justice, without having any tangible influence upon the EU decision-making process

in legislation and in jurisprudence. In the framework of the EEA “quasi-supranational” set-up, the EEA countries incorporate more 300 new EU acts per year¹⁰ upon which the EEA Joint Committee has little, if any, influence in the so called “decision-shaping” phase after the Commission has transmitted its proposals to the Council and the European Parliament. This is precisely the limitation of national sovereignty that the British voters hoped to get rid of by allowing Parliament to regain full control over political and economic decisions.

The frustration of being deprived of control over their life may have been even a stronger factor than the fear of immigration. Indeed, the migration issue was not even on the table when the exit movement started and, paradoxically, in 2004 it was the UK government (together with Ireland) that opened the door immediately and unconditionally to free movement of labour from the eight new member states, not using the option of a transitional arrangement of a maximum seven years of restrictions. (Demanded, insisted upon and implemented by Germany... Times change, *tempora mutantur*, even if we do not all change accordingly with them.) The concerns about intra-EU “migration” were and presumably still are, however, strong despite the huge benefits the UK enjoyed thanks to the significant contribution of EU labour to its economic growth. The four freedoms are, of course, the cornerstones of the EEA and it is impossible to envisage EEA membership, or any variation of a “Norwegian model” without the free movement of labour. It is true that tiny Liechtenstein, with a territory of 160 sq. km. and with foreigners representing one third of its population of 35,000, has a special restrictive system, but these criteria certainly cannot apply to the UK.

The Swiss case is essentially similar to the Norwegian one, though with several differences. While being a member state of EFTA, together with Norway, since its foundation in 1960, Switzerland refused to join the EEA as a result of a referendum in 1992. In the absence of EEA membership a bilateral approach was taken and a set of sectoral agreements has been concluded (20 main and more than 100 so-called secondary agreements) based upon its 1972 free trade agreement with the European Communities.¹¹ The agreements also include one on the free movement of persons but, due to the result of the referendum in 2014 requiring the constitutional introduction of immigration quotas, free movement was not extended to Croatia and the EU rejected a safeguard clause with national ceilings on EU migration. Negotiations have not yet produced result and the whole complex system of bilateral agreements is put at risk. The agreements do not cover the area that would otherwise be the most relevant for the UK, i.e. financial services. The control issue is also somewhat more complex with the establishment of the EFTA Surveillance Authority and the EFTA court, but the end result is that Switzerland has minimal, if any, influence upon the adoption of the new *acquis* to be accepted by EFTA members. Extreme complexity, uncertainty regarding the solution of the present difficulties (that have not been made easier by Brexit) and risks resulting from them, regarding the overall system of sectoral arrangements, would not make this “model” attractive to any parties, even if there was a remote chance of its applicability.

Whether the UK would consider remaining in the customs union does not seem to have been raised by either of the two sides in the referendum campaign. Turkey has been a member since 1996, as have Monaco, Andorra and San Marino. Turkey’s position is

¹⁰ GSTÖHL, Sieglinde: ‘Brexit’ lessons from third countries’ differentiated integration with the EU’s internal market. CEPOB – College of Europe Policy Brief, 1 September 2016.

¹¹ GSTÖHL 2016.

certainly not very fortunate, at least from a trade policy perspective. Important areas of trade, primarily agricultural products, are not covered by the bilateral arrangements either, and the provisions agreed in the Additional Protocol of 1970, notably on the free movement of labour, services and capital, have not been implemented.

Turkey has to follow the EU common commercial policy, but has no influence upon it. The trade agreements made by the EU with third countries open the EU market for these countries' exports, but deny this preference for Turkish exports to the same third countries. (This is now a major concern for Turkey regarding the TTIP negotiations.) While this customs union "model" would resolve the immigration issue from the British government's current viewpoint, it would deprive the UK of what Brexit primarily wants to achieve, namely an independent, sovereign trade policy aiming at the creation of "Global Britain", champion of free trade and concluding its own trade agreements and dismantling possibly all tariff and non-tariff barriers with the largest possible number of countries.

In the customs union, the UK would be bound by, *inter alia*, the common external tariffs and this would in itself frustrate any effort to put in place an independent commercial policy and conclude free trade agreements with non-EU countries.

How the UK will become the global champion of free trade and how the undoubtedly attractive objective of creating a free-trading, deregulated and competitive Britain can be reconciled with the idea of seriously restricting the free flow of one of the major production factors remains to be seen. In any case, it is a reasonable presumption that Britain will not be tempted to introduce a kind of "reversed community preference" by excluding the free movement of labour from the future framework of its relationship with the EU and granting more access to non-EU countries to its labour market in its new agreements to be negotiated. (Only after coming to terms on the major elements of the future relationship with the EU.) Restrictions on the free movement of labour are, however, not the only element that might come in conflict with the idea of a brave, new, open Britain. Suggestions have been made to intervene in an "orderly and structured" manner regarding sensitive foreign investments in the UK.¹² At a more general level, a more interventionist economic policy, as proposed in the latest high level political statements and reflecting an ideological shift from traditional conservative policies, may also conflict with the role it intends to play in promoting free trade and competition at the global level.

EEA, EFTA plus, and customs union might be termed, with extreme simplification, as the "soft Brexit" options, although it does not really matter how they are called as none of them is, indeed, politically viable.

A variation of free trade agreement would possibly be a more realistic option. But here again, the reference to existing "models", Canadian or others, should be avoided. Free access for British goods to the EU market and vice-versa is certainly an indispensable condition of preventing dramatic damage to both sides' growth and employment, as well as to the global economy. However, the real issues are the scope of the agreement and balancing their mutual interests, benefits, rights and obligations.

A last generation free trade agreement (or an association agreement with deep and comprehensive free trade) with the widest possible scope covering all the areas of regulation, from intellectual property to investments, from services to the environment and social rights seems to be a logical direction to go in. In reality, for both the EU and UK, it would

¹² UK set for US-style investment regime as May clamps down on foreign deals, Financial Times, 10 October, 2016.

be a terrain full of traps, stumbling-blocks and pitfalls of an economic, political and legal nature. All these difficulties ultimately boil down to the fundamental dilemma, of how and why to grant full access for British goods and services, including financial services (with special regard to passporting rights), and thereby assure the same benefits for the exiting country as those enjoyed by member states, while not having free access to the British labour market, this being now one of the fundamental four freedoms of the single market *acquis*. This would result in significantly better treatment than the one the exiting country now has as a member state. If, however, the four freedoms were applied in their entirety, this would go against the verdict of the referendum. Full access to the financial market of the EU would otherwise necessitate some degree of supranational surveillance and control, which would, again, come in conflict with the outcome of the referendum. Here is the inherent contradiction of a hard or soft Brexit. Either it goes against the basic principles of the European integration as enshrined in the Treaties, or it does not respect the outcome of the referendum, in particular as it is now interpreted by the former “soft Remainers” now turned “hard Brexiteers”.

On the other hand, even the most comprehensive free trade agreement with the widest possible scope could not cover all the fields of cooperation that should be maintained between the UK and continental Europe. The future relationship will, one hopes, be much wider, more diverse and more complex than one that can be squeezed into an economic agreement. History, geography, values, basic geopolitical and security interests bind together the two Unions, whatever developments will unfold in the upcoming decades. All this points to the conclusion that the framework for future relationship cannot be locked in the structure of presently existing models, and the agreement or agreements will have to reflect the very special – indeed, unique – nature of the relationship between an exiting country, a permanent member of the UN Security Council, a nuclear power, with a population of 65 million and having the 5th largest GDP in the world in nominal terms, and the remaining Union of 27 members.

Notwithstanding all the above arguments for the *sui generis* nature of the future relationship, one should not forget that, all through the last 60 years, the EU developed a highly sophisticated, essentially coherent and well-structured system of external differentiation of relationships and legal instruments with third countries across the world. This system is based on economic, geopolitical and security considerations and interests, as well as on values and principles which, after all, constitute the backbone of the whole venture, internally and externally alike. Any new agreement negotiated in the future cannot depart from these basic principles reflecting both the values and the interests. The new agreement will also be part of the external *acquis* and as such, will have an influence upon the further development of the structure of the differentiated external relations of the Union. Any innovative and new solution will, or may have, political and economic consequences, as is always the case with precedents, even if they are not formally recognized as such.

How then can the special relationship with the UK, the need to arrive at a fair, equitable and well-balanced solution which is neither a punishment, nor a reward, and the respect for the basic values, principles and interests of a European construction which will not stop with Brexit all be reconciled? How then can legitimate British interests be recognised at the same time as focusing upon our own future, that of the European Union of 27 nations?

Opinions vary and suggestions differ both for substance and form. Sharpening the rhetoric is not helpful but understandable, given the high degree of uncertainty and bafflement on all sides.

Among the diverse propositions, there is one paper that seems to be the best demonstration of how not to approach the above dilemmas and how to frustrate endeavours to achieve fair and well-balanced solutions in line with the basic principles of European integration. The paper, titled “Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership”, known as the Bruegel paper¹³ and prepared by five distinguished authors in their personal capacity, suggests the establishment of a “continental partnership”. This partnership is proposed to be based upon maintaining close economic cooperation which would allow “continued access to and participation in important parts of the single market” and at the same time would grant control over labour mobility to the UK. The paper submits that “from a purely economic viewpoint... goods, services and capital can be freely exchanged in a deeply integrated market without free movement of workers” and the four freedoms of the European single market are “not inalienable for deep economic integration. Free movement of workers can be separated from the rest...” The paper then generously recognises that “some temporary labour mobility is needed” without specifying the extent to which this mobility would be tolerated and how control would be implemented.

The argument is wrong, even from a strictly economic perspective. Markets are either free or they are subject to control. In the latter case, any differentiation between the various factors of production leads to distortions and frustrates the purpose of the single market. More serious is, however, that the discrimination against free movement of persons would be a serious violation of the essential constitutional and political principles upon which the whole construction is built (as is implicitly acknowledged, even by the paper itself). It is to be underlined that the unity of the four freedoms is not an issue of national interest to individual member states, but an overarching principle that cannot be subject to narrow-minded bargaining. (After all, who are the ultimate winners and losers in the game of workers’ movement in the Union would be a never-ending argument.) A departure from the principles, the demolition of one of the pillars, might risk the destruction of the whole building.

The most startling argument of the paper for the acceptance of limits on free movement is that “under our proposal there is already a political “price” to be paid by the UK as CP (continental partnership) entails significantly less political influence compared to EU membership”. Under this logic, it should be considered and recognised as a “concession” that a non-member of the EU, having taken a sovereign decision to leave the Union, has less political influence than a member of the Union. This argument verges on absurdity. How can one imagine that non-members, whoever they are, even if they have the closest possible association with the EU, can have the same political influence in the decision-making of the Union as its members? Isn’t this difference a natural consequence of a decision by the country in question and recognised as legitimate by the EU and its members? Do we have to pay a price by distorting the balance between the four freedoms, and by jeopardising the single market, one of the most significant achievements of the whole integration process?

At the same time, the paper contains a number of interesting ideas and valid propositions. Many of them are self-evident and do not need much argument. The EU needs Britain and Britain needs the EU at least as much, and this in itself makes a close partnership essential. Whether it is to be called a “continental partnership” is an open question: to give the name to a partnership between continental Europe and the British Isles may be somewhat

¹³ PISANI-FERRY, Jean – RÖTTGEN, Norbert – SAPIR, André – TUCKER, Paul – WOLFF, Guntram B.: *Europe after Brexit. A proposal for a continental partnership*. Bruegel, Brussels, 2016.

misleading. The word “continental” might even be reminiscent of another continental system, the continental blockade which was not the brightest episode in the history of the relationship between the French (which then dominated the continent) and Great Britain. The best name, at least for the time being, seems to be the “close partnership”.

This partnership will, indeed, have to go beyond even the most comprehensive free trade agreement and it should also include finance, energy, external economic policies and climate as well as foreign policy, security and defence. The idea that this partnership could then serve as a possible model for other non-EU members and become the building block for a future outer circle of European cooperation is premature and doubtful in view of the significant differences in the situation of has-been and – at least for the time being – would-be members.

All these suggestions do not alter the fact that the main line of the proposed solution for the eventual deal between the UK and the EU, i.e. to give away a fundamental political and economic principle, is entirely unacceptable.

It would be a fatal mistake to give up one of the fundamental freedoms created by the European integration process and thereby to put the others at risk as well. It would also be a very negative message to send to all member states and a bad signal for the future development of the Union. At stake are the basic freedoms, principles and values that are now tested by partial and perceived economic interests.

The framework of the future relationship should not only step out from the shackles of the existing “models” (while respecting, as underlined, values and principles both of the external and the internal structure), but also from the alternatives of “hard” or “soft” Brexit. These options or alternatives are now at the centre of the ongoing political debate and are largely considered as mutually exclusive paths to follow. This does not mean that decisions on some issues and on the main direction to follow are not needed. However, any premature, a priori categorisation enhances rather than alleviates political and psychological impediments. We only have to look at the history of European integration to realise that the hardest negotiations on the most important issues have always been settled by compromises. (Some say this is one of the root causes of the challenges.) After the deal is done, there will be ample time to categorise, classify, qualify and analyse. What can now be foreseen with some degree of likelihood is that the final deal will be harder than it would be according to reason and it will be softer than the present rhetoric would lead one to believe.

But what if, at the end of the day, no deal is made? For trade and much of the trade-related issues, the multilateral (in fact, universal) regulatory system of the WTO would apply, that is GATT, GATS and all the other instruments and agreements now existing in this institutional and legal framework.

Easy to say, harder to be implemented. Apart from the serious economic consequences for both sides, (affecting Britain far more heavily than the EU), the process of reanimating Britain’s WTO membership would not be a simple and rapid exercise. The UK was a founding member of GATT and is still a member in all the subsequent instruments, but since 1973 its rights and obligations have been exercised by the EC, within the framework of the common commercial policy. Since most of the entitlements and commitments are attached to the EU, they now have to be re-allocated so that the UK again becomes the individual beneficiary and obligee of the whole system e.g. quotas, schedules etc. For the tariff schedules, the possible solution could be to take over – as a matter of fact, to uphold – the EU schedules and apply them vis-à-vis third countries. In the absence of or pending a final bilateral deal, the same tariffs would have to be introduced by both EU and the UK at

the time the UK ceases to be a member of EU. The UK would also be free to apply lower tariffs, either on an *erga omnes* basis (suggestions have been made to follow the Macao or Hong Kong model), or selectively, based upon the free trade agreements it intends to negotiate and conclude as early as possible with any non-EU members. Since the EU tariff schedules contain commitments only as for the maximum level, nothing would prevent the UK from lowering or eliminating those tariffs altogether. It is to be underlined that a free trade agreement between the UK and EU would not involve, in any way whatsoever, Britain becoming part of the customs union and it would not be bound by the common tariff or by other instruments of the common commercial policy, unless explicitly provided for in that agreement.

The legal and procedural challenge is not that Britain is prevented from free trading with the whole world, but to divide, re-allocate and renew all the obligations to which Britain has been committed through its EU membership. While the statement of WTO Director General Azevedo, that the UK has to negotiate everything “from scratch”, seems to be somewhat exaggerated¹⁴, the mere fact that negotiations will have to be conducted with some 163 members makes it an extremely complex and burdensome operation.

As for the trade agreements the UK intends to negotiate and conclude with the “rest of the world”, it is both politically and technically inevitable that some sequencing is respected. Besides the fact that most of the important candidates for free trade agreements have already made political statements that negotiations can only be meaningfully advanced when basic issues around future UK-EU relations have been worked out, it would be legally and technically impossible to conduct any serious negotiations as long as the UK is a member of the Union and some thorny technical issues such as “country of origin” rules are not clarified. Nothing prevents Britain from proposing and even conducting exploratory conversations with any third party, but no country can enter into formal negotiations with an EU member without knowing the substantive elements of the relationship between Britain and the EU – by far its largest trading partner – once Britain ceases to be a member.

A further trade issue that will have to be tackled both in a WTO context and in the EU-UK bilateral relationship is to what extent and through what legal mechanism the free trade agreements now in force (or entering into force before the UK actually leaves) will be extended to or upheld by Britain. Hence comes the suggestion of making flanking agreements¹⁵ that are intended to tailor the contents of the given agreement to Britain and then include those separate international provisions in some way connected to the “basic” agreement. Whatever the legal solutions will be, these new international trade agreements also necessitate substantive negotiations, given that the third parties would be keen on keeping their benefits under the agreement without granting additional concessions to the exiting country.

The WTO option would be the hardest Brexit and would cause very serious damage to all parties and beyond. Everyone wants to avoid it and the reasonable expectation is that it will be prevented by the conclusion of a comprehensive free trade agreement that would be

¹⁴ Larry, Elliot, WTO chief says post-Brexit trade talks must start from scratch, Roberto Azevêdo says leave vote would present complex and unusual situation with UK unable to „cut and paste” its former EU-negotiated trade deals, *The Guardian*, 7 June 2016.

¹⁵ S. in more detail on EU-only and on mixed agreements VAN DER LOO, Guillaume – BLOCKMANS, Steven: *The Impact of Brexit on EU's International Agreements*. CEPS, Brussels, 2016.

extended to a number of related areas. The new relationship would also cover – in the same or in another international treaty – other vital fields of cooperation, as referred to above.

But what happens if the parties cannot come to an agreement, neither within the two years, nor in the extended period?

As the negotiations on the withdrawal agreement and on the future relationship are legally separate from one another and cannot be conducted in the same time-frame, it is practically impossible to exclude a significant time gap between the termination of UK membership (whether or not the two years period from the notification is extended) and the entry into force of the new international treaty between the EU, its member states and the United Kingdom after it has been signed and ratified by all parliaments.

As such, there is a need to design the appropriate legal device to avoid the legal vacuum between the two dates and at least to mitigate the economic damage and political risk stemming from it. Several options may be considered. The membership of the UK could be further extended by unanimous vote, despite the fact that the withdrawal agreement has been agreed upon and negotiations have been concluded. One could simply delay or postpone the application of the withdrawal agreement until the time the treaty/ies on the new relationship enters into force. This would likely entail the extension of UK membership for several years, with all manner of possible and unpredictable developments in the meantime. No one knows what would be the political reaction to those, perhaps fundamental, changes of circumstances in the various parliaments or beyond. (It is not only Wallonia or Scotland; it could very well be London or Brussels/Strasbourg.) Another solution could be – despite the fact that UK ceases to be a member under Article 50 – the establishment of a temporary regime with a practically identical result, namely the *de facto* application of the membership's rights and obligations until the new treaty regime enters into force. The gap would be bridged in both cases, but the legal situation would not be perfect (not for the first time in the EU's history) and the temporary or transitional might turn out to be very, very long (*"ce n'est que le provisoire, qui dure"*).

Even in the event of a highly unlikely smooth scenario, where the treaty on the future relationship enters into force at the same time as the UK ceases to be a member, some transitional arrangements will be inevitable. These will involve a certain degree of scheduling regarding the termination of rights and obligations accruing from membership. Some of these entitlements and liabilities will have to survive the membership itself and need to be phased out progressively, subsequent to the date of exit. The dismantling of some instruments may need additional time and, again, transitional arrangements for the application of new ones will be necessary. All these transitional arrangements or instruments forecast some degree of transitional or temporary regime for the complete dismantling of all elements of membership¹⁶. These arrangements will primarily have to be included in the withdrawal arrangement itself.

Such transitional or temporary instruments may also be included in the treaty on the future relationship. It needs careful study as to where these transitional provisions are to be placed. Interestingly, the purpose of these transitional instruments is precisely the opposite of the purpose of such arrangements in an association agreement or in an accession treaty. In the case of the latter, something is being built up (construction), while with Brexit the purpose is to dismantle the construction (deconstruction). Indeed, this is a "reversed

¹⁶ DUFF 2016. 5–6.

transition”, which inversely mirrors the scheduling instruments of association agreements or accession treaties.

Another possibility for eliminating the legal vacuum and bridging the gap between the date of exit and the date of entry into force of the new treaty could be the partial anticipation of the new regime by resorting to applying provisionally at least some parts of the treaty, pending the completion of all the ratification procedures.

At this point in time, the only certainty about the upcoming “divorce”, and especially what comes after, is the uncertainty. This applies to the procedure and the substantive outcome alike. New and unforeseen issues of a legal, economic and political nature will emerge in addition to the many that have been and are fervently discussed, without having a clear answer to them. Negotiators and the decision-makers are facing a daunting task and the challenges for their legal experts are equally formidable.

What can be, in a situation characterised by conflicting political objectives, economic interests and divergent legal approaches and, on top of this, fraught with high-running emotions, the role of legal scholarship?

The same as usual. Identifying the issues, difficulties and pitfalls; clarifying possible consequences, analysing all relevant present and future factors (in other words, trying to predict the unpredictable) and making all possible efforts to find new inventive solutions, both for the foreseeable and for unforeseeable situations. And, first and foremost, calming down the excited minds, cutting through the negative emotional spiral and taking an objective, reasonable and well-balanced approach in order to find the most appropriate technical devices serving, after all, the fundamental common interests of all parties concerned. That is, establishing a fair and successful partnership, one that is as close as possible.

However, even if the closest ever partnership in the history of the European Communities’/ Union’s external relations can be successfully brought into being, the UK will be a partner and not a member. This sounds as flat as the “Brexit is Brexit” statement, but the message is important: “the first important political consequence of Brexit has been the birth of EU 27”.¹⁷ In other words, all the above discussion ultimately belongs to the external relations of the Union. How these relations will have to be shaped and differentiated in the future is a question of paramount importance, but it is an external issue.

From the point of view of the future of the 27 however, it is not the external, but the internal issues that are even more important. It is the challenge of internal differentiation that has to be tackled in the years to come.

Internal differentiation has been on the table for a long time, various ideas have been proposed and discussed, and some important constitutional changes have been accepted and introduced in the treaties. (One of these specifically was the special status of the UK, recognised by a series of permanent opt-outs, starting in Maastricht, and then expanded in each treaty revision. As referred to above, the last opt-out would have been the result of the agreement with David Cameron at the February meeting of the European Council, which was eventually frustrated by the referendum.)

The UK will go, but the impact of the British exit remains and will likely enhance the demands for further differentiation. What used to be called a “two-speed Europe” (in fact, wrongly, as the permanent opt-outs went beyond the notion of “speed”) is now referred to a two or multitier Europe with a hard core and an outer circle divided by institutionalised

¹⁷ LUDLOW, Peter: *The European Union without Britain*. European Council Briefing Note 2016/4-5, Eurocomment, June and September 2016. 1.

barriers. If these barriers became permanent, the result would be the institutional and legal fragmentation of the structure. This would be the harbinger of the demolition of the overall structure with all the economic and political consequences.

While internal differentiation is a logical and inevitable reflection of the realities, it can only be recognised within some limits and under some clear conditions. First, there must not be “Chinese walls” between the tiers; communication and circulation must be open and nothing must prevent a member state from the outer circle from stepping over (up) to the inner one. Even more important is that the various tiers should differ in the various fields of integration policies. It should be a variable geometry, with a variety of member states belonging to each tier, according to the policy area. This would in itself prevent the creation of permanent institutional structures for the different tiers, notably for the “hard core”.

Differentiation, eventual fragmentation and a multitier structure with variable geometry reflect only one of the otherwise closely interconnected aspects of Brexit’s impact upon the future of a European Union of 27 member states.

At present, the main lines of the views and propositions regarding the direction to take diametrically oppose one another. Some suggest that “the future of Europe will not be secure without big constitutional developments of a federal type”¹⁸, and Brexit offers now the best opportunity – after getting rid of the British “outriders” and “drag anchors” – to go firmly along the “even closer Union” concept. Some suggest going in a similar direction, but first to restrict this federal structure to those who are willing and able to join it, leaving aside those who cannot or do not want to follow the same path. (Some of these were hastily accepted to become members without due preparation, anyway....)¹⁹ Some, on the other side, suggest a complete overhaul, a fundamental refoundation, by substantially reducing the competences conferred upon the Union to the benefit of the member states, together with a substantial revision of and amendments to the treaties. (Interestingly, both the federalist and the sovereigntists refer to the original founding principles of European integration; rightly so, as both opposing ideas have been present right from the beginning and all through the 70-year history of European integration.)

Some – like this author as well – contrary to all the other above suggestions, propose a pause, a time for reflection, while at the same time continuing to work by facing and tackling the growing risks and challenges.²⁰ It is not wise to act when clouded by fear and panic, in particular when reactions to the series of overlapping crises conflict so fundamentally with each other. Compromises will be, again, inevitable but, during the pause for reflection, some basic principles could be roughly agreed upon, such as more flexibility, more selectivity (as to the direction to be taken regarding various common policies), genuine subsidiarity, respect for the treaties, restoring a fair balance between the institutions themselves, respect for national identities, full respect for equal treatment, less institutional assertiveness and less political bias, just to mention a few of those suggested principles.

¹⁸ DUFF 2016. 9.

¹⁹ The view that the main reason of most of the hardships afflicting the European Union is the hasty and unprepared Eastern enlargement has been a recurrent argument for quite a while. s. WAUQUIEZ, Laurent: *Europe, pourquoi il faut tout changer*. Odile Jacob, Paris, 2014. and also MÜNCHAU, Wolfgang: *Two big mistakes that ruined Europe*. Financial Times, 2 November 2015. Opposing view: MARTONYI János: *Enlargement has helped strengthen resilience*. Financial Times, 4 November 2015.

²⁰ VÉDRINE, Hubert: *Sauver l'Europe!* Liana Levi, Paris, 2016. 51–54.

The overall impact of Brexit on the European integration process, both internally and externally, goes far beyond the subject of this paper. Apart from the structural – institutional consequences, there will be significant changes in the internal economic and geopolitical landscape. It is simple to sum up these changes; a shift eastwards, materializing primarily in a growing German interest in and reliance on Central Europe. This means that the economic and geopolitical weight of Central Europe will be on the rise, which will entail a greater political role as well as more responsibility. (A geopolitical upgrading of the region started well before the referendum, due to the new security risks created by Russia.)

This might be good news for the region, but many feel that there is at least as much to be regretted. Central European countries lost an ally in various fields. Non-euro member countries will not have the strongest voice when it comes to defending the interests and rights of the non-euro area, with special regard to the initiatives to use the euro-area as the fault-line for an institutional split between the hard core, and those outside it. With the departure of the UK, the strongest and most committed free trade nation will no longer be there. Again, Central Europe loses an important ally in its endeavours to develop economic cooperation, trade and investments with the whole world, since its countries depend heavily on foreign trade, as is best testified by the very high ratio of exports in their GDP. While the existing UK is preparing for the role of Global Britain, champion of free trade, eliminating trade barriers with as many countries as possible, in continental Europe an ideologically diverse and strange mixture of movements, represented by unelected but very vocal NGOs are successfully working on public opinion to oppose to what they perceive as the promotion of globalisation. Free trade and the promotion of growth and employment are apparently the first targets and victims of these movements and political forces of the most diverse colours are instrumentalizing the widespread frustration and anti-capitalist, anti-free market sentiments.

The UK was also a natural ally of Central Europe in defending subsidiarity and national competences against the creeping extension of common competences of some of the EU institutions. A rebalancing between member states and EU institutions, as well as between the institutions themselves, will have to be achieved in the absence of an influential, albeit sometimes excessively self-propelled member state.

The impact of Brexit upon the external relations of the EU would, of course, need a special study, with particular regard not only to the economic aspects, but also all the others, such as foreign policy, security and defence; in short, the global role of the EU. Much depends upon the development of the transatlantic relationship, the future of trade; i.e. the nature, the substance and the form of a possible instrument that may eventually take shape as the final outcome of the ongoing negotiations on what is now called the Transatlantic Trade and Investment Partnership or its substitution by a less ambitious agreement. Much depends also on the place and role of NATO in the complex geopolitical equation, where there are a number of unknown factors. Also relevant, moreover, will be how the EU reacts to the entirely changing global environment, how it can renew, at least mentally and culturally, and refound itself by rediscovering and protecting its cultural heritage, distinct identity, special mission and the responsibilities falling upon Europe.

Brexit is Brexit, in the sense that it will certainly happen. When, how, under what conditions and circumstances, with what consequences and what impact it will have upon all of us are all uncertain. Uncertainty is bad for business, but it may generate innovative thinking and creativity. Whether this will offset the negative impact of Brexit remains to be seen.

Will others follow? Highly unlikely, but not entirely excluded. There is one group of countries, however, where leaving is, indeed, out of the question. These are precisely the “new member states”, the Central Europeans (widely called “Eastern Europeans” which is still much better than calling them “ex-communist countries”). They are the countries which now seem to have a stronger attachment to Europe than most other member states of the Union. Despite some voices coming both from the inside and from the outside, countries such as Poland or Hungary will never leave the European Union. Contrary to what many try to suggest, the main reason is not money. There are, of course, economic, geopolitical and security policy considerations, but they are still not the most important factors. The root causes are much deeper: “it is culture that matters”. In other words, Central European nations attach much more importance to their cultural legacy, their values and way of life; in short to their collective identity. Without Christianity, many of these nations might have disappeared a little more than 1,000 years ago. Without their European identity based upon the Judeo-Christian cultural heritage, upon antiquity and its Renaissance, on Roman law and the rule of law that was built upon it, on the Enlightenment and on all the values and principles entailed by it, many of the Central European nations could not have preserved their national identity. One of the differences between “Eastern” and “Western” Europe is that while the West had internal conflicts and wars, once for 100 years and once for only 30, the East had to defend itself against attacks from the outside. Hungary, for instance, lost two-thirds of its population in the 13th century because of the Tatar invasion, and had a constant war of defence against the Ottoman Empire for about 200 years. Had these Eastern Europeans definitely lost these wars, and had they had to succumb to the foreign invaders, they would have lost their European identity, and if they had lost their belonging to Europe, they would have lost their national identity as well. This is why being European and keeping this attachment has been an existential question for most of the nations of the region that we persistently try to call Central Europe – not without reasons that go beyond geography.

To sum it up, whatever will be the impact of the UK’s leaving the European Union on the United Kingdom (including Scotland, Northern Ireland, Wales and London), on the European Union and its future, on economic and political developments of the global world, Central Europe shall remain in the European Union, that is in the Centre of Europe. Its historic, geographic, economic, geopolitical and security situation is fundamentally different from that of the British Isles. We cannot afford becoming “out-riders”, and we cannot develop or accept any kind of isolation wherever, whenever and by whoever such ideas may be raised. It is the legacy of our grandparents and parents. It is about our 1000 years of history, it is about who we are.

Görög Márta – Hegedűs Andrea (szerk.): Lege duce, comite familia. Ünnepi tanulmányok Tóthné Fábíán Eszter tiszteletére, jogász pályafutásának 60. évfordulójára. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017.;

ELTE Law Journal 2016/1.;

Hungarian Review 2016/3–4.

A KÖZÉP-EURÓPAI EGYÜTTMŰKÖDÉS SZEREPE AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN

1925-ben Bécsben Hantos Elemér magyar pénzügyi szakember, gondolkodó, korábbi pénzügyi államtitkár megalapított egy szervezetet, amelyet *Mitteleuropäische Wirtschaftstagung*-nak, *Congrès économique de l'Europe centrale*-nak nevezett el. Célja az volt, hogy a felbomlott Osztrák-Magyar Monarchia utódállamai között egy erőteljesebb gazdasági együttműködést, gazdasági integrációt építsen ki fokozatosan, különböző államásokon keresztül, és ezzel helyreállítsa azt a gazdasági egységet, ami kereskedelmi, közlekedési, infrastrukturális és minden egyéb szempontból évtizedeken keresztül jól működött. A cél tehát alapvetően gazdasági volt. Földrajzilag az első megközelítésben az utódállamokra terjedt ki, tehát Ausztriára, Magyarországra, Csehszlovákiára, Romániára és Jugoszláviára. Fenntartotta a lehetőséget, hogy ez a közép-európai integráció később lépéseket tegyen Németország felé is, vagy esetleg tovább is. Úgy képzelte el Hantos Elemér, hogy először egy árfolyam stabilizációt kell végrehajtani, fokozatosan közös pénzt kell bevezetni, ezt követően pedig meg kell teremteni egy vámuniót. Érdekes módon ő fordítva képzelte el, mint ahogyan az egyébként az európai integrációban megtörtént.

Infrastrukturális fejlesztések, a vasúti és folyami közlekedés integrációja, valamint a postaszolgáltatások centralizációja jelentették a gazdasági integráció harmadik területét.

Szintén 1925-ben egy Coudenhove-Kalergi nevű osztrák gróf megalapította a sokkal ismertebb Páneurópai Uniót, azzal a célkitűzéssel, hogy létrejöjjön egy politikailag egységes Európa. A „mitteleuropäische” elképzelés alapvetően a gazdasági szférából indult, a Páneurópa Unió viszont politikai célt tűzött ki maga elé és ennek a gyökerét Richard Coudenhove-Kalergi szerint a német-francia megbékélésnek kell alkotnia, és ebből kell egy páneurópai, tehát összeurópai politikai együttműködést, sőt uniót felépíteni.

A Páneurópai Uniónak létrejöttek különböző nemzeti szekciói, köztük a magyar, amelynek természetesen tagja volt Hantos Elemér is. Tehát más volt a geográfiai tér, más volt a kiindulópont, de voltak közös elemek. Ugyanakkor a két koncepció, a két elképzelés versengett is egymással. Hantos Elemérnek például feltették a kérdést, hogy ő voltaképpen melyiket akarja: a közép-európai együttműködést vagy pedig egy európai, páneurópai integrációt. Hantos elképzelése az volt, hogy először jöjjön létre a *Mitteleuropäische Wirtschaftstagung* által szorgalmazott közép-európai, alapvetően gazdasági integráció, és azután ez bővüljön tovább. Első célpont nyilván Németország, majd kialakulhat egy olyan páneurópai együttműködés, amely bizonyos regionális elemeket is hordoz. Tehát a közép-európai együttműködés tartsa meg önálló arculatát, de legyen egy nyugat-európai csoport is, alapvetően Németország, Franciaország, Belgium és Luxemburg részvételével, és legyen adott esetben egy balti, skandináv csoport is. Hantos Elemér tehát végső soron egy regionalizált Páneurópát képzelt el, amely megvalósítja Coudenhove-Kalergi Páneurópai Uniójának a végső célját, egy politikailag egységes Európa megteremtését.

Mindezeket az elképzeléseket maga alá temette a történelem. Elsősorban a '30-as évek elején a náci Németország megjelenése, aztán a II. világháború, majd pedig egy olyan világrend, ami minden szempontból kettévágta mindazokat az elképzeléseket, amelyek akár egy közép-európai vagy egy páneurópai együttműködés megteremtésére vonatkoztak. Közben egyéb fontos események is lezajlottak: a Párizsi Egyezmény megkötése és ezzel az Európai Szén és Acél Közösség létrejötte.

Aztán történt egy kiemelkedően fontos esemény, ami döntő hatást gyakorolt az európai és globális fejleményekre: az 1956-os magyar forradalom és szabadságharc. Ez adott ugyanis egyértelmű üzenetet arra nézve, hogy a szovjet fenyegetés kézzelfogható, nem távoli absztrakt geopolitikai kategória, hanem ténylegesen számolni kell vele. Később, 1968-ban Prágában tovább erősödött ez az üzenet. Nem kétséges, hogy az európai integrációs elképzelések megvalósításának folyamatát lényegesen felgyorsította az 1956-os forradalmunk.

Az 1989-90-es rendszerváltozás idején nem sokat tudtunk Hantos Elemérről, Coudenhove-Kalergi valamivel ismertebb volt. De nagyon gyorsan szembesültünk azzal az alapvető kérdéssel, hogy közép-európai együttműködést akarunk elsősorban vagy pedig az európai integrációhoz szeretnénk csatlakozni. Az akkori válasz teljesen egyértelmű volt a második lehetőség javára. Ugyanakkor nagyon fontosnak tartottuk a közép-európai együttműködés megteremtését, ha úgy tetszik, felélesztését is. Sokak véleménye szerint ez döntően külső tényezők következménye volt. Elsősorban meg akartuk könnyíteni az európai, euroatlanti integrációk felé történő közeledésünket. De a külső tényezők terén Brüsszel mellett Moszkvát is meg kell említenünk, hiszen az egyik első szempont és célkitűzés az volt, hogy leépítsük a régebbi struktúrákat, a KGST-t, a Varsói Szerződést. E kettős célkitűzés együttműködést igényelt az élenjáró országok között.

De ezeken túlmenően volt egy sokkal fontosabb és sokkal mélyebb szempont is. Az ugyanis, hogy ezek az országok – alapvetően Visegrádról van szó, de ez mindig egy kicsit tágabb értelemben értendő – történelmi választás elé kerültek. Azt kellett eldönteniük, hogy melyik hagyományt, melyik örökséget kívánják folytatni. Akarják-e folytatni a megelőző évtizedekben elfojtott, leszorított konfrontációs kultúrát, akarják-e folytatni a feszültségeiket, a konfliktusaikat, vagy pedig meg akarnak teremteni egy jelentős részben új együttműködési, kooperációs kultúrát. A válasz teljesen egyértelmű és történelmi jelentőségű volt: az utóbbi mellett döntöttek. Elhatározták, hogy a kooperációs kultúra irányában fognak elindulni. A többoldalú együttműködés arra is alkalmas, hogy a meglévő konfliktusokat, feszültségeket, a történelmi örökségünk nehezebb elemeit általa enyhítsük. Ez az elképzelés később a gyakorlatban is beigazolódott.

Innen adódik a következtetés, hogy a Visegrádi Együttműködés voltaképpen nem volt más, mint egy szellemi, kulturális, spirituális érzületnek, egyfajta közép-európai identitásnak a politikai és gazdasági együttműködésbe történő átfordítása, átalakítása. Mindenesetre, ha Közép-Európát definiálni akarjuk, akkor ezt nem tudjuk megtenni földrajzi alapon, hiszen nem tudjuk pontosan, hogy hol vannak a határai. A svájciak is közép-európainak vallják magukat, és akkor még nem említettük a lehetséges északi vagy déli kiterjedést. Csak kevesen tudnak róla, hogy a Közép-Európai Kezdeményezés elnevezésű szélesebb együttműködésnek összesen végül tizennyolc tagja lett. Tehát, ha Közép-Európa lényegét akarjuk megragadni, akkor azt valahol a szellemi, kulturális szférában kell keresnünk. Saját régi meghatározásom lényege az, hogy Közép-Európa Európa része. Tehát hordozza mindazokat az elemeket, tulajdonságokat, amelyeket Európa hordoz, csak egy kicsit sűrűbben, egy kicsit intenzívebben, egy kicsit magasabb fordulatszámmal. Itt még több a vallás, még több a nyelv, még több a történelmileg örökölt feszültség, még inkább rá vagyunk kényszerítve az együttélésre. Itt a kereszteknek is különböző formátumuk van és a holokauszt előtt itt volt a legtöbb zsinagóga. Itt nagyon sok az aggodalom, nagyon sok a szorongás. Itt sok a mélabú, de nagyon sok a humorérzés is. Sok a komplexusunk, és a kisebbségi érzés gyakran átcsap felsőbbrendűségi komplexusba. Ugyanakkor van egy különleges találékonyság, egy különleges kreativitás is. Véleményem szerint tehát valamiféle közép-európai identitás, közös kulturális örökség mégis csak létezik.

Ami Visegrádot illeti, bátran állíthatjuk, hogy a huszonöt év a lényegét illetően sikertörténet. Voltak kudarcok is, de összességében véve ez a negyed évszázados együttműködés kiállta az idő próbáját, és kiállta a próbatételeket is, amelyek közül néhányat majd még röviden említek. Az is érdekes, hogy ennek a huszonöt évnek a nagyobb része az Európai Unión kívül zajlott le, és csak közel a fele következett be már az európai uniós tagság után. Ezt azért fontos megemlíteni, mert 2004. május 1-jén visszatértünk ahhoz a bizonyos „Mitteleuropa – Páneurópa” ellentétpárhoz. Miután mindannyian az Európai Unió tagjai lettünk, felmerült a kérdés, hogy mit kezdünk a mi közép-európai együttműködésünkkel, mit kezdünk Visegráddal? Még olyan hangok is hangzottak, hogy ez az együttműködés így voltaképpen már betöltötte feladatát és nincs már szükség rá.

Volt ennek az együttműködésnek egy nagyon fontos eleme: a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás, ami voltaképpen Hantos Elemérnek a gazdasági integrációval kapcsolatos elképzeléseit vagy azoknak egy részét valósította meg. Nyilvánvaló volt, hogy miután megszűnt a KGST, ami többoldalú kereskedelmi rendszerként egyébként sohasem működött, valamit tenni kellett, hiszen a közép-európai országok közötti kereskedelmi, gazdasági kapcsolatok gyengék voltak. És ha erre még rátelepítettünk volna egy általános szabályoknak megfelelő vám és egyéb kereskedelmi akadályrendszert, akkor ezek a kapcsolatok végképp elsovadtak volna. Következésképpen nagyon gyorsan kellett lépnünk és meg kellett kötnünk ezt a Szabadkereskedelmi Megállapodást. Ezt egyébként többen évekkal később az uniós tagság alternatívájaként ajánlották nekünk. Igen jelentős nyugat-európai politikai tényezők is meglepődtek, amikor közöltük velük, hogy köszönjük szépen a tanácsot, de ezt a megállapodást mi már rég megkötöttük. Végül 2004. május 1-jén a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás hatálya megszűnt, hiszen elvesztette az értelmét. Nem így a Visegrádi Együttműködés.

A Visegrádi Együttműködés ugyanis tovább folyt, és közben ráébredtünk arra, hogy az érdekérvényesítésnek egy új, az eddigieknél fontosabb terepünk van a kezünkben, mégpedig az, hogy ennek a régióknak, ennek a térségnek gazdasági, politikai érdekeit az integráción, az unión belül érvényesítsük. Ez így is történt. A Visegrádi Együttműködés tehát ilyen szempontból is sikeres volt és ma is az.

Példaként legtöbbször a többéves pénzügyi keret kialakítására szoktunk hivatkozni, ahol a kezdeti elképzelés lényegesen rosszabb, kedvezőtlenebb volt a közép-európai országokra nézve, mint az, ami aztán később elfogadást nyert. Nagyon koordinált, nagyon jól szervezett együttműködés volt, melynek eredményeképpen ezek az országok jártak a legjobban, mindenekelőtt a kohéziós források elosztásánál. Köztük is talán a legjobban Magyarország.

Természetesen voltak, vagy lehettek volna érdekellentétek is, hiszen egy adott kereten kellett osztoznunk. Mi annak idején azonban elhárítottuk az érdekellentéteket, és mindig a közös nevezőt kerestük, a mindenki számára kedvező közös eredmény elérésére törekedtünk. Olyan erős volt az összetartozási érzés a visegrádi országok között, hogy amikor egyébként az objektív érdekeink nem feltétlenül estek volna egybe – pl. a közös mezőgazdasági politika esetében –, akkor is sikerült együttműködnünk, és akkor is alapvetően a közös érdekek kerültek előtérbe. Tehát ami köztünk van, az mégiscsak több mint egy meghatározott pillanathoz kapcsolódó gazdasági érdek.

Később jöttek a próbatételek. Nem kétséges, hogy az orosz agresszió és mindaz, ami azt követően történt, jelentős megosztó tényezőként merült fel a Visegrádi Együttműködésen belül, elsősorban Lengyelország és Magyarország között. Sokan úgy fogalmaztak, hogy visszatért a történelem. Nagyon érdekes volt megfigyelni akkor a főáramú nyugati

sajtót, amelyik ennek kapcsán többszörösen is eltemette a Visegrádi Együttműködést, amit egyébként korábban észrevenni is alig volt hajlandó. Ez a konfliktus legalább felhívta ránk a figyelmet, és észrevettük, hogy vagyunk. A valóságban a Visegrádi Együttműködés jól kiállta ezt a próbatételt és világossá vált az, hogy eltérhetnek az érzékenységek, eltérőek lehetnek a biztonságpolitikai és gazdasági érdekek is, de ezeket mindig át lehet hidalni és megfelelő kompromisszumot lehet és kell kötni.

A történelem visszatérése egy másik elemet is magával hozott: a közép-európai térség geopolitikai, biztonságpolitikai szempontból történő rendkívüli mértékű felértékelődését. Korábban elfelejtettek minket, már nem voltunk érdekesek. A Krím elfoglalása és a kelet-ukrajnai megyék felének, egyharmadának a döntően külső erők által történő elfoglalása ráébresztette a világot arra, hogy ez a régió mégiscsak fontos. A baltikumiai és a lengyelek közvetlen veszélyeztetettséget éltek át, ami szintén a térség előtérbe kerülését hozta magával.

A bevándorlási válság szintén ráirányította a figyelmet az egész világ előtt, hogy Közép-Európa valamilyen, a konkrét gazdasági, politikai érdekeken túllépő okból is összetartozik. Ez az erős kohéziós tényező talán nem is érthető kívülállók számára. A bevándorlási válságnak nagyon sok negatív következménye van, és nyilván lesz is még. De az biztos, hogy bennünket és a világot is ráébresztett erre az összetartozásra. Izgalmas intellektuális kérdés az okok feltárása. Gyakran kritizáltak bennünket azzal, hogy számunkra az Európai Unió alapvetően egy közös kassza, egy kifizetőhely, ahova elmegyünk és felvesszük a pénzt. Bebizonyosodott, hogy ennek pont az ellenkezője az igaz. Valamilyen okból ezeknek az országoknak fontosabb az európai kulturális örökség, az európai identitás, melynek létezése akkor is egyértelmű, ha a nemzeti identitás azt megelőzi.

Ennek oka elsősorban az, hogy Közép-Európa térségét európai mivoltában, európai identitásában döntően kívülről érték a támadások. A magyar népesség kétharmada elveszett a tatárjárásban, kétszáz évig harcoltunk az Oszmán Birodalom ellen. És tudtuk, hogy ha elveszítjük a keresztény európai identitásunkat, akkor elveszítjük a nemzeti identitásunkat, sőt a létünket is. Tehát a nemzeti identitás és az európai identitás, az Európához való kapcsolódás a mi esetünkben szorosan összefonódott, és most is összefonódik egymással. Ezért fontosabb nekünk az európai kulturális örökség, és ezért is állunk ki ezért határozottabban.

A politika mögött tehát adott esetben igenis vannak ehhez hasonló, mélyen fekvő kulturális identitással összefüggő tényezők. Emiatt kaptunk kritikákat is, vagyis Visegrád megjelent egyfajta negatív összefüggésrendszerben a világ előtt. És arra is történnek, történetek kísérletek, hogy a visegrádi kohéziót a bevándorlás kérdéseire szűkítsék le, ami nyilvánvalóan nem helytálló.

Az együttműködés valóban működik. Közben nem egyszerűen megünnepeltük a huszonöt éves évfordulót, hanem kidolgoztuk a következő huszonöt év új programját infrastrukturális területen, az energia, a digitalizáció és a tőkepiacok kezelésének területén is. Természetesen a jövőben még többet is tehetünk, s nagy hiba egy-két alapkérdésre leszűkíteni a Visegrádi Együttműködést.

A következő kihívás a brit népszavazás volt, melynek legalább két hatása van a közép-európai együttműködésre és Közép-Európára általában. Az egyik az, hogy elvesztettünk egy szövetségest. A másik az, hogy nagyon hangsúlyozottan felértékelődött a régió, mind gazdasági, mind pedig geopolitikai szempontból. Az európai integráció folyamatának ez a fajta keletre történő mozdulása már huszonöt éve tart, hiszen már a német egyesítéssel megindult. Ezt nagyon jól, nagyon szimbolikusan kifejezte a német fővárosnak Bonnban Berlinbe történő áthelyezése is.

De most ez a folyamat megy tovább, mert ha a britek kiválnak, akkor Németország óhatatlanul erőteljesebben fog fordulni Közép-Európa, a hatvanötmillió visegrádi piac gazdasági és szellemi erőforrásai felé. Következésképpen az egész európai integráció fókusza, súlypontja kelet felé helyeződik, tehát Közép-Európa ilyen szempontból fel fog értékelődni. A térség szempontjából ez lesz a Brexitnek a másik jelentős következménye.

Lesznek a következő esztendőkből további komoly kihívások. A közép-európai út-keresés, helykeresés is jelentős mértékben attól fog függeni, hogy miként alakulnak az általános európai folyamatok. Részletes ismertetésre a jelenlegi keretek nem alkalmasak, de az nagyon valószínű, hogy el fog indulni egy bizonyos differenciációs folyamat.

Számunkra létkérdés, hogy ez a belső differenciáció, azaz a rugalmasságnak egy erőteljesebb érvényesítése ne forduljon át fragmentációba. Ne öltön legfőképpen olyan regionális dimenziót, ami falakat emelhetne a különböző régiók, ha úgy tetszik „kelet és nyugat” vagy akár „dél és észak” közé.

Egy másik kérdés, ami ezzel összefügg, de nem azonos vele, hogy az egész európai integráció milyen irányba mozdul előre. Vannak, akik azt mondják, hogy most itt az alkalom, előre kell lépni egyértelműen egy föderális Európa megteremtése irányába, és ilyen értelemben véve újra kell gondolni az alapszerződéseket, sokkal komolyabb, erőteljesebb hatásköröket kell áttelepíteni az integrációs szervezetbe. Vannak, akik ennek pont az ellenkezőjét állítják: szerintük a hatásköröket le kell bontani, vissza kell terelni a tagállamok felé. Azon túl, hogy a két megoldás egymással diametrálisan ellentétben áll, egyik sem lehetséges az alapszerződések lényegi módosítása nélkül.

Azután van egy harmadik álláspont is: Hubert Védrine-től kezdve sokan mondták, írták, hogy tartsunk szünetet. Jómagam is azt a nézetet képviselem, hogy soha nem szabad egy válságsorozat által előidézett pánikhangulatban stratégiai döntéseket hozni. Van egy régi példa, mely szerint a biciklit azért kell hajtani, mert különben eldőlnék. Nem biztos, hogy így van: le lehet szállni, oda lehet támasztani egy fához, vissza lehet nézni az útra, előre lehet nézni, hogy mi van előttünk. El lehet gondolkozni. Nevezhetjük ezt reflexiós periódusnak, amikor nem kell az adott hangulatban döntéseket hozni. Számunkra itt, Közép-Európában nagyon fontos, hogy ne következzen be az integrációs szintek eltéréseit megmerevítő változás. Korábban többször beszéltek a többsebességes vagy kétsebességes Európáról. Szerintem sosem sebességről volt szó, legalábbis az euróövezet létrejötte óta, inkább szintekről. Nekünk közép-európaiaknak nagyon fontos, hogy ezek a szintek ne legyenek állandóak, ne merevedjenek meg, és ne terjedjenek ki az együttműködés, a közös politikák minden területére. Egy változó geometriát lehet elképzelni, melynek az a lényege, hogy egyes területeken egyesek messzebbre mennek, más területen pedig mások mennek messzebb. Nincs állandó kettéosztottság, vagy többfelé osztottság olyan intézményileg megteremtett falakkal, amelyek aztán az átjárást, az átlépést, netán a továbblépést megnehezítik vagy lehetetlenné teszik.

A jövőben Közép-Európa szerepe nem csökkeni, hanem nőni fog, csakúgy, mint a közép-európai együttműködés jelentősége, funkciója, feladatai szintén nőni fognak. A Mitteleuropa és a Pánerurópa közötti választás megszületett. Mitteleuropa Pánerurópa része, de egy kicsit sajátos része. Nem véletlen, hogy a lengyel és a magyar közvélemény tartja a huszonheteken belül a legerőteljesebbnek az Európához történő lelki vagy tudati kapcsolódását.

Közép-Európának tehát különleges szerepe és egyben felelőssége lehet: ez pedig az, hogy maga is élére álljon Európa megújításának, újraélesztésének a munkájában és betöltsük azt a szerepet, amiről egyébként nagyon régen, huszonöt évvel ezelőtt álmodoztunk, hogy

mi leszünk az európai fejlődés új energiaforrása gazdaságilag és minden más szempontból. Aztán az álmodozások kora megszűnt, mert rájöttünk, hogy ez a dolog sokkal bonyolultabb, sokkal nehezebb, sokkal fáradtságosabb, sokkal lassabb, mint elképzeltük. De most egy kicsit talán megint visszaszökött ez az álmodozások kora annyiban, hogy úgy érezzük: ha gazdaságilag nem is mi vagyunk az egyetlen új energiaforrás, mégis van bennünk valami olyasmi, van valami speciális tudatállapot, valami speciális szellemi, spirituális örökség, ami nekünk különleges szerepet és felelősséget adhat ebben a következő néhány éves, de leginkább néhány évtizedes újrateremtési, megújítási folyamatban.

Nemzetközi és regionális tanulmányok 14. Közép-európai érdekérvényesítés az Európai Unióban. A Visegrádi Együttműködés 25 éve (Konferencia 2016 november 17.) SZTE ÁJTK NRTI, Szeged, 2017.

EURÓPA A VILÁGBAN – GLOBÁLIS GAZDASÁG, SZABADKERESKEDELEM

Karsai Krisztina bevezetője indít egy személyes emlék megosztására. Lehet, hogy ezt már korábban máshol, más körülmények között is elmondtam évtizedekkel ezelőtt, de talán itt a szegedi egyetemen érdemes ezt még egyszer feleleveníteni. Emlékszem arra, hogy 1957. március 23-a után a Népszabadság valóban közölte ezt a hírt röviden, egy viszonylag rövid kis cikkben. Én akkor már újságot olvastam, majdnem tizenhárom éves voltam és a forradalom és szabadságharc minden élménye már mögöttünk volt. De ezt a hírt az édesapámtól hallottam. Bejött a szobámba és azt mondta, történt most valami nagyon fontos dolog. Akkoriban már megindultak a büntetőeljárások, indultak a kivégzések is. Apám szerint pedig a Római Szerződés aláírása elindított egy folyamatot, amely eredményeként létre fog jönni egyszer az egységes Európa. Azt is mondta: „a tragikus az, hogy mi ebből kimaradunk, én már nem fogom megélni, hogy mi ebbe valamikor bekerülünk. De te, fiam, valószínűleg még meg fogod élni.”

Valóban megéltük és le kell szőgeznem, hogy az én életemnek az elmúlt hatvan esztendeje nagyjából erről szólt. Az embernek ezek a gyermekkori vagy serdülőkori élményei bizony az egész életét képesek meghatározni.

A mai feladatom nem az, hogy az európai integrációról magáról, annak történetéről, fejleményeiről beszéljek, hanem az, hogy a világgal foglalkozzam. Azt kell megvizsgálnom, hogy mi a világban zajló, nehezen felismerhető és nagyon-nagyon bizonytalan fejlemények Európára, az európai integrációra gyakorolt hatása. Melyek azok a kényszerek, amelyeket ezek a globális események, fejlemények kiváltanak Európával szemben. És melyek azok a különleges lehetőségek, amelyek Európa számára megnyílnak éppen a világban zajló fejlemények nyomán. A részletekre nem tudok kitérni, de néhány rövid leegyszerűsített tételt sorra vehetünk. Ezek a változások a világban évek, bizonyos szempontból évtizedek óta folynak, de az utolsó években felgyorsultak, robbanásszerűen megjelentek, különösen 2016-ban és sokak szerint ez 2017-ben folytatódni fog. Egyes folyamatok pedig lelassultak, a legismertebb köztük maga a globalizáció. A világkereskedelem eddigi lélegzetelállító fejlődése, bővülése lelassult különböző okokból – ebben a technológiától kezdve a legkülönbözőbb politikai és akár kulturális tényezők is szerepet játszanak. Csökken például a multinacionális vállalati csoportoknak a nyeresége. Miközben a világ még mindig el van foglalva a globalizációval, annak a hátrányaival, előnyeivel és megszelídítésével, erős fragmentációs, regionalizációs, lokalizációs folyamatok jelennek meg. Ezek valószínűleg tartósak lesznek, aminek strukturális okai vannak. De az is kétségtelen, hogy bizonyos folyamatok gyorsulnak, mindenekelőtt drámaian nő a bizonytalanság. Ez növeli a félelmet, az aggodalmat, a frusztrációt, a haragot és természetesen új politikai, társadalmi és gazdasági változások lehetőségét, sőt, veszélyét teremti meg. És természetesen megjelennek az ideológiák – a leegyszerűsített torz tételek, a világmagyarázatok. És ezzel együtt felgyorsul valami, ami talán mindig megvolt az emberiség történelmében. Ez nem más, mint a megosztottság, az egymással való szembenállás, a konfrontáció, az ideologikus, sőt a morális konfrontáció. A jónak és a rossznak a szembeállítás. Az egyik oldal magát jónak, a másik oldalt rossznak tételezi. Ez persze korábban is így volt, de talán nem öltött ilyen méreteket. Ezért hibáztatjuk, stigmatizáljuk egymást, jelzőket találunk ki egymásra. Ez a játszma kölcsönös és kedvezőtlenül befolyásolja a folyamatokat. Az egyenlőtlenségnek a gyorsulása szintén nagyon veszélyes. Itt nem az egyes országok közti egyenlőtlenségről van

szó, mert az – hála a globalizációnak – az elmúlt másfél-két évtizedben drámaian csökkent. Másfél-két milliárd ember került ki a mélyszegénységből Indiában, Kínában, Afrikában. Ezzel szemben rendkívüli mértékben növekszik az egyenlőtlenség az egyes társadalmakon, az egyes országokon belül. Ebben egyébként éppen azok az országok járnak élen, amelyek látványos fejlődésnek voltak a részesei, talán még most is azok: ez a bizonyos BRICS csoport (Brazília, Oroszország, India, Kína és a Dél-afrikai Köztársaság). Van még egy nagyon egyenlőtlen ország: az Egyesült Államok. Ehhez képest Európa viszonylag jól áll. A „great shift”, tovább folyik, tehát áthelyeződik a világ súlypontja keletre. A BRICS fénye mintha egy kicsit megkopott volna, kivéve természetesen Indiát, ahol még óriásiak a tartalékok. De összességében véve azt biztosan megállapíthatjuk, hogy a nyugati világ és ezen belül Európa is valóban teret veszít. Európa alapvetően demográfiai téren gyengül, a gazdasági relatív térvésztes ezzel nagyon szorosan összefügg. Tehát ez az az egyik nagyon erős kényszer, ami Európára hat, és ami végső soron nem külső, hanem belső kényszer, belső probléma.

A külső tényezőkre visszatérve három témát kell megemlítenem. Az egyik a geopolitika, a másik a gazdaság (angolul „geopolitics”, illetve „geo-economics”), tehát a világ-gazdasági fejlemények. És van egy harmadik terület, a kultúra, amellyről azonban ennek az előadásnak a kereteiben nem tudunk beszélni. Pedig a kultúra a legfontosabb kérdés, mert ez határozza meg az összes többi.

Tehát két dologról beszélek röviden európai összefüggésben, az egyik a geopolitika, a másik pedig a gazdaság. Nevezzük az elsőt az egyszerűség kedvéért „flag”-nek, mert ez a zászló, és a másodikat pedig „trade”-nek, ez a kereskedelem. Régi vita, hogy melyik a fontosabb. A kereskedőnek általában a trade a fontosabb, ő kereskedni akar. A politikának, az államnak, a politikai egységeknek, a politikai entitásoknak pedig a „flag” a fontos, hogy a zászlóját, befolyását, hatalmát minél több helyre el tudja juttatni. Szintén régi vita, hogy ki volt az első. A kereskedő szállt-e először partra tüzes vízzel és egyéb termékekkel, amelyeket a bennszülötteknek ajánlott eladásra vagy pedig a hadihajó jelent meg először. A kettő szorosan összefüggött. Amikor például a kereskedő nem tudta eladni az ópiumát Kínában, akkor odaküldték a hadihajókat, tehát a „flag” gondoskodott arról, hogy a „trade” működjön. És a harmadik is partra szállt. Őt úgy hívták, misszionárius – ő az, aki elvitt egy értékrendet, egy vallást, egy hitet, hozzáteszem, elég nagy sikerrel.

Ami a jelenlegi geopolitikai folyamatokat illeti, az egyik, hogy zajlik egy nagyon jól felismerhető devolúció. „Devolution”-nek hívják az angolok azt a folyamatot, melynek során London folyamatosan, fokozatosan, egyre több hatáskört adott át Skóciának, Észak-Írországnak vagy Walesnek. A devolúció tehát hatáskör átadást, decentralizációt jelent. A világban globális szinten zajlik egy hatáskör leadás a szuperhatalmak részéről. Az egy másik kérdés, hogy ezt ők szándékosan csinálják-e vagy sem, de mindenképpen megfigyelhetjük ezt a fajta visszalépést. Ennek a visszalépésnek a legnyilvánvalóbb megnyilvánulása az, hogy Donald Trump kihátrált a TPP-ből, a Csendes óceáni kereskedelmi megállapodásból. Ez a döntése egyfajta kilépést, hátralépést, visszahúzódot jelentett és egyben azonnali ürt teremtett, amibe természetesen elsősorban Ázsia meghatározó hatalma, Kína lép be. De – és itt jön az európai összefüggés – ez különleges lehetőséget teremtett Európa számára. És Európa már fel is ismerte ezt a lehetőséget, és meg is tette, teszi a szükséges lépéseket. A lényeg az, hogy itt valóban folyik a hatalomnak egyfajta decentralizációja. A világon ma már nincs igazi hegemonia, már rég tudjuk, hogy nincs unipoláris, egypólusú világ. Sokat beszélünk a multipoláris világról. De a multipoláris hatalmak alatt is vannak a regionális hatalmak és ezeknek a magatartását sem tudja a négy nagy erő, az Egyesült Államok, Kína,

Európa és Oroszország igazán befolyásolni. Gondoljunk például Törökországra, Iránra, Szaúd-Arábiára. Tehát a dolog egyre bonyolultabb, egyre decentralizáltabb, egyre fragmentáltabb. Tudunk a G7-ről, a G8-ról, a G20-ról, de sokan mondták, hogy ma már a G2 a döntő: az Egyesült Államok és Kína. Mások szerint, ha az Egyesült Államok visszalép, akkor nincs olyan hatalom, amelyik a helyébe tudna lépni. Akkor G0 lesz, ami akár még veszélyesebb is lehet, mint a G2. Tehát egy fragmentált világrend van kialakulóban, ami előrevetíti a befolyási övezetek létrejöttét, ahogy azt a korábbi generációk átélték. A befolyási övezetek territoriálisan vannak meghatározva, Kína például talán nem akarja (még) az egész világot uralni, de vissza akar térni ahhoz az állapothoz, ami évezredekken keresztül fennállt, amikor koncentrikus körökön keresztül a régiót és a szélesebb régiót gazdaságilag, katonailag és kulturálisan egyaránt uralta. Tehát mintegy „kínaiasítani” akarja azt a világot, amelyekben mindig is ő volt otthon. Ezért nem érti, hogy miért vitatkozik a világ például a dél-kínai tengerek hovatarozásáról, aminek a nevében van, hogy kínai. Nem kétséges az sem, hogy Oroszország is a befolyási övezetekre építi az újraerősödését és azt a fajta agresszióját, ami – sokan úgy érzik – jelenleg Európát fenyegeti. Mindez azt jelenti, hogy erősödnek az antagonizmusok, és hogy lényegesen veszélyesebb lett a világ. Európának tehát az eddiginél sokkal markánsabb, erőteljesebb, egységesebb külső fellépésre van szüksége – közös vagy legalábbis erőteljesen egyeztetett külpolitikára, biztonságpolitikára és védelmi politikára, s ezen belül természetesen védelmi képességekre. Nem csak arról van szó, ahogy az Egyesült Államok azt követeli, hogy fordítsuk a GDP-nk két százalékát védelmi költségvetésre. Ez is fontos, de talán az sem mindegy, hogy azt a két százalékot mire költjük. Egy biztos: Európának a védelmi képességeit nagyságrenddel, minőségileg erősíteni kellene. Ez az egyik vonulat, ahol a jelenleginél lényegesen erősebb Európára lenne szükség. A közös külpolitika megjelent az összes elképzelésben és tulajdonképpen annak idején is ez volt az egyik fő cél. Bár az európai integráció 1957-ben kétségtelenül gazdasági integrációként jelent meg, az eredeti cél mindig politikai volt (*finalité politique*). Csak éppen 1954-ben a francia Nemzetgyűlés leszavazta az Európai Védelmi Közösség megalapítását. Így először a gazdasági alap, a közös piac megalapítása mellett döntöttek, azzal, hogy a „*finalité politique*” gondolatára majd később visszatérnek. A másik cél a béke volt. A békehozzam nagyszerű dolog, nem kétséges. Mindenekelőtt azt jelentette, hogy a németek és a franciák soha többé nem fognak egymással háborúzni, a béke állandósul. Jó pár évtized kellett annak felismeréséhez, hogy azért külső támadások érhetnek minket, és örökké nem fog minket az Egyesült Államok megvédeni. Donald Trump elnöksége kapcsán hangsúlyosan előjött a probléma, hogy meddig tudunk arra számítani, hogy az Egyesült Államok teljes mértékben biztosítja először Nyugat-Európa, majd Európa biztonságát. Egy dolog biztos: Európának lényegesen erősebb védelmi rendszerre van szüksége, és ennek meg kell teremteni a politikai alapjait. És így érünk a legfontosabb kérdéshez: Hogyan tovább Európa? Az Európai Bizottság által kiadott, öt opciót felvonultató Fehér Könyvben valóban megjelenik egy olyan lehetőség is, a negyedik, hogy bizonyos területeken kell előrelépni. Mi nagyon régóta, már a magyar elnökség idején is ezt az álláspontot képviseltük. Bizonyos területeken előre kell és lehet lépni. Par excellence ilyen a közös külpolitika, biztonságpolitika és védelmi politika. Ezekben a kérdésekben igenis előre kell lépni. Vannak azonban olyan kérdések is, amelyekben nem kell, sőt nem is szabad előrelépni. Még olyan kérdések is vannak, amelyben talán indokolt lenne visszalépni, de – és itt hozzátennék egy korlátozást – szerződismódosítás nélkül.

De vizsgáljuk meg a „trade” területét is. A gazdaságban, a világkereskedelemben nagyon hasonló folyamat zajlik, mint a geopolitikában. Itt is felgyorsul a fragmentáció, a regionali-

záció, a differenciáció. Kezdetben volt egy szépen működő multilaterális világkereskedelmi rendszer – létrejött a GATT 1947-ben, majd a Kereskedelmi Világszervezet, a WTO 1994-ben. Jellemzői az egyenlő elbánás, a legnagyobb kedvezmény elve, multilaterális rendszer, egyre több tag, most már 164-nél tartunk – ez tehát egy valószínűleg multilaterális, univerzális szervezet. Szinte mindenki tagja: beléptek az oroszok, a kínaiak is. Megszabadultunk a kétoldalú mérlegeknek a számításától, megszabadultunk a bilaterális klíringtől. Akik még részt vettek a KGST idején a gazdaságban, emlékeznek arra, mit jelentettek a bilaterális klíringek és a konvertibilitás teljes hiánya. Arra is emlékeznek, hogy volt egy transzferábilis rubelünk, ami nem volt sem rubel, sem transzferábilis, de ez már rég a múlté. Most úgy tűnik, mintha egyeseket egy kicsit újra vonzanának ezek a klasszikus bilaterális szerkezetek. Nem kisebb emberről van szó, mint az amerikai elnökről. De ez tulajdonképpen csak egy szimptóma, mert a világkereskedelmi rendszer fragmentációja, legalábbis a szabályozás szintjén, már évtizedek óta folyik. A világban ma közel 300, úgynevezett preferenciális, tehát az általános szabályoktól eltérést jelentő regionális, illetve bilaterális kereskedelmi megállapodás van hatályban. Ezek mind olyan megállapodások, amelyeket két-három vagy akár több fél köt egymással, és eltérnek az általános szabályoktól. Ez nyilvánvaló fragmentáció, regionalizáció, ami mögött komoly, gazdasági és politikai tényezők állnak. Először is nagyon lényeges a földrajzi közelség, gondoljunk az európai integrációra, de gondoljunk, mondjuk az ASEAN-ra vagy a Mercosur-re. Földrajzilag egymáshoz közel fekvő országok gondolkodnak azon, hogy hogyan tudnak egymással szemben kedvezőbb feltételeket létrehozni, mint a többiekkel szemben általában. A példák mögött mindig van geopolitika is, tehát egy politikai szándék a kapcsolatok erősítésére. Tipikusan ilyen volt vagy lett volna az Egyesült Államok által kezdeményezett csendes-óceáni szabadkereskedelmi megállapodás, TPP, amit geopolitikai okokból találtak ki, mivel döntően Kína kizsorítása volt a cél. Ennek éppen az ellenkezője történik: most Amerika szorítja ki magát és a helyére lép Kína. Vannak gazdaságfilozófiai szempontok is, például tökéletesen ellentétes gazdaságfilozófiát valló államok nem nagyon tudnak egymással preferenciális rendszert létrehozni. És ami a leglényegesebb, és ez a Brexit témánál lesz majd izgalmas: vannak ellátási és értékláncok, amelyek egyrészt követik a preferenciális kereskedelmi rendszereket, másrészt pedig létrehozzák és erősítik azokat. Ahol működőképes ellátási láncok vannak, ahol összefonódtak a gazdaságok, ott előbb-utóbb a jog is reagál, és létrehozza azt a preferenciális speciális, partikuláris szabályrendszert, ami ezeket az ellátási láncokat még jobban segíti. Ezeket szét is lehet verni, de még nem tudjuk, hogy ennek mi a következménye.

Ami ebből Európa számára következik: ha valóban fragmentálódik, regionalizálódik a rendszer, akkor Európának ezt nagyon gyorsan észre kell vennie és élnie kell az ebből fakadó lehetőségekkel. Csak egy példa: 2013-ban elkezdtek tárgyalni a szabadkereskedelmi megállapodást Japánnal. Nem volt könnyű, egyesek kevésbé akarták, de az akadályok ellenére végül sikerült keresztülvinni az ügyet. Azóta tárgyalunk. Most, hogy lekerült a napirendről a transzatlanti kereskedelmi megállapodás és Amerika kilépett a csendes-óceáni megállapodásból, mind Európának, mind Japánnak szüksége van egy másik nagy partnerre. Kötöttünk ilyen megállapodást Dél-Koreával, Vietnámmal, kötünk ilyen Indonéziával, esetleg az ASEAN országokkal mint ország csoporttal. Megyünk előre, a keletkezett vákuumot, az űrt be kell töltenünk. Ezt a lehetőséget az Európai Unió felismerte, annál is inkább, hogy a kereskedelmet továbbra is a növekedés és a foglalkoztatottság egyik legfontosabb tényezőjének tartja. Fent kell tartani egy robosztus, erős kereskedelempolitikát és folytatni kell az ambiciózus szabadkereskedelmi megállapodások megkötését. És ez az egész világra

kiterjed – Ázsiára, Dél-Amerikára és bárki másra, aki ebben részt kíván venni. Ez megint ugyanoda vezet vissza minket, mint a geopolitikai következtetés, hogy a külső fellépést erősíteni kell. Ezek a fontos dolgok. Az Európai Unió az elmúlt évtizedekben jórészt feleslegesen, apróságokkal foglalkozott.

Vannak olyan kérdések, amelyekhez nem kell hozzányúlni, nem kell például közös adópolitika. Ha a szociálpolitikát akarják egységesíteni, szociális pillért akarnak építeni, akkor ezt az eurozónán belül lehet megpróbálni, ott sem lesz könnyű. Ezzel visszakanyarodtunk ahhoz a kérdéshez, hogy többsebesség vagy nem többsebesség. Maga a különböző sebesség eddig is adott volt. Eurozóna, Schengen vagy igazságügyi együttműködés stb. – ezek mindig is megvoltak. Nagy-Britannia és Dánia kivételével mindenki más köteles jelenleg is csatlakozni az eurozónához. Itt tehát tényleg sebességről van szó, mert egyes országok korábban elkezdték, mások később csatlakoznak. Az igazi problémát a több szint jelenti. És azon belül pedig amire szerintem nekünk az ösztözet zúdítanunk kell, az a két szint. Nem titok, sokaknak tetszik a két szint gondolata: legyünk mi, és legyetek ti valamivel lejjebb, értsd Közép-Európa. A két szint elfogadhatatlan. Ami szerintem még nem okoz gondot, az az, ha valakik két-három területen előrébb lépnek, míg mások nem. Tehát nincs egy egységes, országcsoportok közötti választó vonal. Nekünk például, Európának ezen a részén, nagyon jó lenne egy erőteljesebb biztonság és védelmi politika. De nem akarunk egységes adópolitikát. Ott esetleg a többiek, ha akarnak, továbblépnek. Ezt már kitaláltuk, megerősített együttműködésnek hívják, benne van az alapszerződésekben, nem kell hozzá szerződést módosítani. Tehát megvannak a technikák, amelyekkel ezeket az igényeket meg lehet oldani. Egy biztos: sorsdöntő kérdés ez Európa számára.

A nagy megosztottságban mindenki abban volt érdekelt a csapatainak a mozgósítása céljából, hogy hisztérizálja a dolgokat. A holland választásokat megelőzően az egész főáramú nyugati sajtó tele volt azzal, hogy jön Wilders, jönnek a populisták, jönnek a nacionalisták, összedől minden. De nem ez történt. Mert Wilders pártja elnyerte a szavazatok tizenhárom százalékát, a liberális konzervatív párt meg huszonegyet. Ettől kellett ennyire rettegni? Talán nem, de persze megértem, hogy egy ilyen fontos esemény előtt bizony mozgósítani, mobilizálni kell a csapatokat. Ennyi történt. Most nyugalomra és türelemre van szükség. Az egyik fél azt mondja, menjünk, ugorjunk előre a föderáció irányában. A másik pedig azt mondja: dehogy, lépünk vissza, vegyünk el hatásköröket az Uniótól. Én azt javaslom, üljünk le, tartsunk szünetet, nyugodjunk meg, ne kezdjük el a szerződéseket felbontani és módosítani, mert abból csak baj lehet. Bizonyos elveket viszont fogadjunk el: a külső fellépés megerősítése, egyes területeken a szabályozás egyszerűsítése, visszalépés, más területek óvatosabb és rugalmasabb kezelése.

Két mondás van: az egyik szerint a történelem ismétlődik, de nem tanulunk belőle. A másik szerint a történelem nem ismétlődik, de tanulunk belőle. Annak idején, amikor aláírták a Római Szerződést, de Gaulle tábornok még nem volt elnök (egyesek szerint talán nem is biztos, hogy aláírták volna, ha akkor már elnök lett volna). De most így ötven-hatvan év elteltével azt kell mondanom, bizony sok mindent tanultunk, bár nem ismétlődik a történelem. Többek között azt is, hogy a tábornoknak talán a legalapvetőbb dolgokban – nemzeti identitás, Európa önállósága, Európa önereje, védelmi képességei – igaza volt. Én ezt akkor nem tudtam. Édesapám és én akkor nehezteltünk a tábornokra, mert úgy éreztük, hogy gyengíti a transzatlanti nyugati védelmi rendszert. Sokan gondolták, gondoltuk annak idején ezt így Magyarországon. Néhány évtizednek el kellett telnie ahhoz, hogy rájójjunk: a lényegyet illetően de Gaulle-nak valahol igaza volt. Ezt most tudjuk, és most van az a

pillanat, hogy Európát erősíteni, önállósítani kell, Európának a saját lábára kell állni, kerül, amibe kerül. Elkerülhetetlen, meg kell próbálnunk.

Nemzetközi és regionális tanulmányok 15. Merre tovább Európa? Körkép 60 évvel a Római Szerződés aláírása után (Konferencia 2017 március 23.) SZTE ÁJTK NRTI, Szeged, 2017.

DIFFERENTIATION OR DISINTEGRATION

Rethinking and Preserving the European Union

Renewal, reinvention, re-foundation, restart, reset, renovation: just a few words most frequently used for what the European integration process happens to be in urgent need of. Words multiply, meanings are hazy and convey multiple messages. It is not only the messages, but also the meanings of the words that represent a great diversity. However, in the middle of the semantic inflation some basic ideas or directions still appear to emerge, which might vaguely evoke the possibility of a limited area of consensus.

This is a welcome point of departure for a deep, thorough, open and genuine exchange of ideas that first clarifies the meanings of the propositions, identifies the main visions, aspirations and concepts, and then by adapting them to the political, economic, cultural and constitutional realities, makes an effort to establish some degree of common conceptional ground for the renewal we do not know yet what it precisely means.

Conceptual clarification is therefore a prerequisite for starting the exercise that will eventually lead to major and concrete political decisions possibly involving changes in the institutional and legal system as well. But the consideration of institutional consequences of political decisions must be present already in the conceptual debate together with all the constraints and limits of the concrete situation. Just to illustrate briefly this dilemma: does the word “reinvention” include the need for a fundamental treaty change? If it were so, we would probably have to abstain from using it, however nicely it sounds. In other words all concepts, ideas and propositions must pass the test of the real world’s concrete political and institutional conditions.

Among the large number of words and concepts with multiple meanings, differentiation is one that needs to be subject to clarification and possibly to some degree of consensus. Differentiation is, indeed, an established practice in the European construction. It has always been around – to various extents and in different forms – almost from the very beginning of the integration process. It was essentially considered to be a useful device stemming from economic and political realities, such as the differences between the conditions, interests, positions, ambitions and aspirations of member states. As a device or instrument, it has been used to resolve difficulties ensuing from the inherent diversity of the political entities – sovereign states – participating in an unprecedented historic process. This means, first and foremost, that it has never been and must never become a goal or constituting principle in itself. It has to remain an instrument tolerated and necessitated by concrete situations that need to be resolved in the interest of the furthering of the basic objectives and principles of the integration process. As a means, it should – preferably – be transitional, a “second best solution” for the tackling of dilemmas that cannot be solved otherwise, but can serve as a useful “stepping stone” to find permanent and generally accepted solutions.

While differentiation can be a useful device, it also carries very serious risks that could jeopardise the very objectives and principles it is supposed to promote. This is the reason why this instrument had to be resorted to with extreme caution; it always had to be carefully scrutinised both for the substance and the form, before one or the other technique was to be adopted. When it came to the various legal techniques of differentiation (special/transitional arrangements, opt-outs, enhanced cooperation, out-of-treaty legal instruments), it was therefore a generally recognised principle that preference was to be given to the

technique which created the least possible divergence in the system and minimised the risk of fragmentation.

These were the reasons why differentiation always had to be interpreted in a restrictive manner, it was supposed to be limited in scope, in effect, preferably in length of time and in particular, in its overall impact upon the further construction. Certain core areas had to be politically as well as legally excluded from its application, such as policies of exclusive community/union competences (e.g. trade or competition), any acts or measures having an effect upon the functioning of the single market and, last but not least, anything that affects and possibly changes the institutional system. For all the above reasons the purpose of differentiation is to promote the inclusion and not the exclusion of member states based upon the basic principle of unity in diversity. This is what gives it a political legitimacy, but only within the framework and under the conditions established by the treaties.

If most of the above, fairly well-known elements of differentiation are subject to a more or less general agreement, why has it now become one of the most relevant, exciting and controversial issues pertaining precisely to the renewal, reinvention, etc. of the European integration? Why the meaning of the word, the interpretation of the political and legal concept – together with other words and concepts, like flexibility, subsidiarity, diversity or identity – has become decisive from the perspective of the ongoing and hopefully deepening strategic reflection about the “future of Europe”?

The reason for this is complex and manifold. External and internal challenges all have brought about a fundamentally new situation, imposing unprecedented constraints upon the Union, and creating new risks as well as opportunities. Economic and geopolitical shifts, a more fragmented world order both in geopolitics and in international trade, devolution of power, re-emerging spheres of influences and the new antagonisms resulting therefrom, all in all a more dangerous global environment compounded by the vast and unprecedented challenge of migration makes it imperative for the Union to “reinvent” itself at least in the field of its external action. The basic question before the Union is how this “reinvention”, the qualitative strengthening of the external powers and capabilities can be carried out in various policy areas. All these constraints have now been reinforced by recent developments, new uncertainties regarding the unconditional nature of certain commitments in the framework of the Atlantic Alliance and the urgent need to speed up the development of a strategic autonomy of Europe. The various areas of the external action need different answers, but the need for a substantial reinforcement and the creation of the necessary instrument for that is of an absolute nature, equally applying to foreign policy, security and defence as well as to the common commercial policy, development cooperation and humanitarian aid.

There is, however, another need of absolute nature and that is the full respect for the treaties. Article 329 of the Treaty on Functioning of the European Union clearly lays down the limits of enhanced cooperation excluding from it the fields of exclusive competence and setting special conditions for enhanced cooperation in the area of the common foreign and security policy, such as consistency of the proposed enhanced cooperation with the CFSP, as well as with other Union policies (Art. 329(3) of TFEU). Although Article 329 only deals with enhanced cooperation, it must be clear that any more excessive technique of differentiation is a priori excluded in all these policy areas. Security and defence policy is a special area where the Treaty itself provides for special forms of differentiation in the sense that a group of member states execute certain tasks entrusted to them by the Council (Art. 42(5)) or establish permanent structured cooperation the condition and modalities of which are governed by the provisions of Article 46.

Despite the special treatment of the common security and defence policy it must be quite clear that the purpose of the special provisions contained in Articles 42(5) and 42(6) is not to create or increase differences, but quite to the contrary, to strengthen the external policies and operational capacities in this vital area by widening and diversifying the resources and forms of action that can be taken.

The right response to the new challenges and opportunities in the external area is not differentiation – whatever form it might take – but more united policies and actions. As for security and defence, the basic objective must be to establish progressively a “strategic autonomy” for Europe in the framework of the transatlantic alliance. The meaning of this autonomy needs further clarification and more precise definition with all the elements of policies, responsibilities and capabilities. The first very important step has now been made in the right direction. The European Commission’s Reflection Paper on the Future of European Defence is a good basis for further work; provided the ambitions do not stop with scenario a) or b), but unequivocally target scenario c): that is the Common Defence and Security option. If the member states of the European Union genuinely want to confront the new and rapidly changing threats coming from the outside world and realise that the “peace dividend” – while averting the risk of internal conflicts – does not protect them from external threats, it is indispensable to take much greater responsibility for their own security. Article 42 of the Treaty on European Union must be fully exploited and a common defence policy leading to a common defence with all the structures and capabilities must be established. At the same time, as it is underlined in the Reflection Paper, the “protection of Europe would become a mutually reinforcing responsibility of the EU and NATO”, and the cooperation between the EU and NATO should be raised to a qualitatively higher level.

It is not only in the field of security and defence where the growing external challenges and opportunities and the need to respond to them leads to the reinforcing of the political and legal instruments of the Union’s external action. The opinion 2/15 of the Court of Justice of the European Union has to be considered the most important milestone along the long road towards the extension of the area of the common commercial policy, hence the field of exclusive competence both by primary law, and by the ever broader interpretation of primary law by the case-law of the Court of Justice. The importance of this opinion is hard to be overestimated. From public procurement to intellectual property rights, from rules on competition to sustainable development including environmental protection, from social protection of workers to foreign direct investments, all the commitments contained in the free trade agreements with third countries fall within the field of common commercial policy that is in the exclusive competences of the Union. Similar conclusion applies to transportation services (sea, railways, road and inland waterways) on the basis of Art. 3(2) of TFEU that is the principle of fundamental parallelism between the internal and external competences of the Union. The Court found only two commitments that fall outside the exclusive competences and where the Union can only conclude an agreement together with the member states. One is the protection of non-direct foreign investments (including “portfolio” investments where the investor acquiring company securities has no influence over the management or control of the undertaking or real-estate investments) that are also covered by the envisaged agreement with Singapore, but are not foreign direct investments within the meaning of Article 207(1) of TFEU. The other is the regime for the settlement of investor-state disputes that – in the view of the Court – removes disputes from the jurisdiction of the courts of the member states without their consent, and therefore the approval of the relevant provision does not fall in the exclusive competence of the Union.

The Opinion in a strict procedural sense gives right to the Council as the agreement in the present form – because of these two commitments falling within the competence shared between the Union and its member states – cannot be concluded exclusively by the Union. In reality, the Opinion gives a fundamentally important push to the strengthening of the external action of the Union. The legal arguments of the Opinion in support of exclusive Union competence in various areas will be subject to ample scholarly discussions, and not without a reason. At the same time it is quite clear that the Opinion stepped in an economic and geopolitical situation where the instruments of external action need a substantive reinforcement within the framework of the treaties. This is exactly what now results from the Opinion of the Court. By intelligently adjusting the scope of the “new generation” free trade agreements to the conclusions of the Court on the borders of exclusive competence, the future agreements will not need to be ratified by 38 national and regional parliaments and the Union will re-become a powerful player (and negotiator) in the field of trade relations. This appropriately reflects the economic weight of the Union in the global order, reinforces the most effective and successful device of its external action and, last but not least, enables the Union to use and benefit from the opportunities offered by the recent developments in the field of the international trading system, notably the measures taken or likely to be taken by the new US administration. The new external economic and geopolitical opportunity is now coupled with a strong internal legal instrument and altogether this will significantly strengthen the Union’s external action.

Why the above is relevant for differentiation? For several reasons. The external constraints and opportunities foster stronger external actions, and a stronger external action supports a more cohesive, more united union. In the field of external policies – be it foreign policy, security or defence policy or common commercial policy – it is indispensable that the Union speaks with one voice in order to successfully enforce its interests and projects its economic and political power.

At the same time the treaties as well as the settled case-law of the Court of Justice (Art. 3(2) of TFEU, *Commission v. Council*, 22/70 and a series of subsequent judgements and opinions) establish a clear link between internal and external competences to the effect that “when the European Union has thus exercised its internal competence, it must, in parallel, have exclusive external competence in order to prevent member states from entering into international commitments that could affect those common rules or alter their scope” (Opinion 2/15 para. 233). An excessive differentiation in internal competences would therefore have an impact upon external competences as well and would be susceptible of weakening the Union’s external action, hence its economic weight and political clout. Here is one important barrier to prevent overstretched differentiation whatever techniques are resorted to: it must not – directly or indirectly – adversely affect the Union’s external action.

The internal challenges to the European integration are manifold, overlapping and, in some respect, unprecedented. In which way, based upon what vision and principles, implementing what kind of institutional and legal techniques these challenges are approached and tackled by, will decide what is now called the “future of Europe”. In fact, most of these challenges are connected to the very nature of the integration process itself and lead back to a single fundamental cause. It is that the potentials of incremental, organic, “technocratic” or “functional” mode of integration have been exhausted and cannot be further relied upon. What used to be one of the reasons of the success of the integration has now turned into a major obstacle; indeed a serious threat to the continuation of the project. Progress through crisis, that is by reacting to and finding at least partial solution to

the crisis is no longer possible. What is worse, is that the up till now fairly well functioning self-supporting dynamism risks turning into a self-dismantling dynamism, indeed a self-destructing negative spiral. The main reason for this threat is the emergence and deepening of the different types of divides within the integration structure and the intensifying centrifugal forces entailed precisely by these divisions. This is what gives now a special importance to the role, the objectives, the limits and the techniques of differentiation and this is why the scope and the way in which it is implemented will have a major impact upon the path to be followed. It can be a useful device, helping to keep everyone on board, facilitating progress in special situations bringing more flexibility in the system while fully respecting the existing institutional and legal framework. It can also be a toxic means of progressive dismantling of the existing structure, ultimately leading to a disintegration process. The stakes as well as the risks are, therefore, extremely high.

The divides referred to above are of different kinds, but are also interrelated. Geography is one factor (North–South, East–West), but it is also combined with criteria relating to the level of economic development, economic and fiscal policies. None of these geographic divisions are carved in stone or are of an absolute nature. Social and economic – including fiscal – policies change just like governments deciding about those policies. Differences between these policies of various groups of member states may be on the rise or on the wane depending upon the changing economic, social and political conditions.

It is important not to equate the geographic divisions with the various schemes of regional cooperation, such as the Benelux, the Nordic, the Baltics or the Visegrád 4, despite the fact that all these cooperations also have a geographic dimension. They essentially promote the interests of the group's members in those areas where they have the same or similar interests based upon historical, geographic, economic, geopolitical or security related factors. Despite some suspicions raised notably regarding the Visegrád 4, all these regional cooperations should be considered as useful building blocks of the overall European project facilitating the working out of common positions of all member states. In any case, the principle of equal treatment should apply irrespective whether the cooperation is between big or smaller member states.

As for Visegrád 4, the argument is sometimes put forward that the only or at least the most important glue of this cooperation is a common stance on migration. A position that deviates from the mainstream and thereby obstructs the establishment, respectively the reinforcement of a common migration and refugee policy. While the reality is much more complex, it has to be clearly seen that to the extent migration has national security aspects “it remains the sole responsibility of each Member State” (Art. 4(2) of the Treaty on European Union). This also means that the creation of the conditions, capabilities and the disciplines on Union level can only be the common obligation of the Member States and unanimous decisions should be taken. Those aspects that fall outside of the scope of common security and defence and are not subject to other common policies, belong to the national competence of member states and consequently do not raise the need or possibility of the application of any differentiation technique. (Unless some member states decide to opt for an out-of-treaty solution: that is to make separate international treaties which would raise very serious legal and political issues.) Without going into the details of the subject, the conclusion can be drawn that the migration policy – to be distinguished from the treatment of refugees – is not an area where the techniques of differentiation may be relevant.

On top of the geographically identified divisions there is a more complex, more sensitive, at the same time largely simplified and exaggerated ideological divide within the Union. (And also within the Western World.) The dividing line itself is blurred, not easy to be traced, controversial and disputed. The trendiest line of separation – ardently put forward by both “sides” – is drawn between the isolationist, nativist, nationalist “populists” and the “politically correct” internationalist, globalist, progressive, elitist liberals. The problem with this artificial distinction is not only that it leads to mutual stigmatisations, insinuations, virtue-signalling and a battle of words, the meanings of which are themselves unclear, but it makes impossible to a significant number of people to choose between the two sides. Where should fit in or stand those, who believe in national and European collective identity rooted in historical and cultural legacy, respect traditional values and at the same time fervently support an open and free market economy, global competition, free, fair and rule-based multilateral trade?

Divides are real; no one can deny their existence. At the same time they are all vastly overblown and are perceived to be much deeper than they are in reality. Distorted perceptions naturally have their feedback on reality and result in the actual deepening of the rifts as well as in the rise of distrust between the various sides. Instead of exacerbating the differences and deepening the existing divides by excessive language and political rhetorics, efforts should be made to calm down and to find common grounds and solutions.

All the above developments make the concept of differentiation a centrepiece of the debates and also of political action. Old concepts and words return and compete in a growing confusion as the words themselves are hazy and carry different meanings. Two-speed, multi-speed, two-tier, multi-tier, variable geometry, concentric circles: all these words are frequently used in public discourse and become again the subject of political debate. Whatever are the words used and whatever meaning is attributed to them, differentiation need not and must not produce any of them.

Behind all these concepts, however, there is an increasing political ambition to react to the multiple divides and crises by introducing a qualitatively new level of differentiation, indeed, a new two-tier or several-tier Union and to make all the necessary institutional changes, including a substantial overhaul of the treaties. These ideas are not new, but they are now renewed and pushed forward with multiplied force. The history of these propositions goes back to several decades. The Kerneuropa proposal of Schauble–Lamers in 1994, Chirac’s idea of the “pioneer groups” in 2000, Fisher’s proposal to develop a “centre of gravity” in 2000, the Delors proposal of an “avant-garde” in 2001, all were rooted in the idea of returning to the “golden ages” of a small group of countries to reduce and, in particular, to fend off the prospective dilution of the integration project in the light of the upcoming and apparently inevitable Eastern enlargement. It would be interesting to analyse why all these proposals under different names, but going in the same direction ultimately failed to entail any significant political decisions and institutional changes.

By contrast, the Constitutional Treaty ended with a reasonable and well-balanced outcome which was essentially taken over by the Treaties of Lisbon. The first question is why all the radical proposals eventually failed, or at best were reduced to generally accepted devices of enhanced cooperation? The second question is why exactly two “avant-garde”, hard core, “Kerneuropa”, founding member states rejected by referendum the treaty aiming to establish a stable constitutional framework for the integration project? Whatever answers are given to these questions, the brief history of the Kerneuropa projects fortunately makes the success of the presently reinvigorating efforts more than doubtful.

One reason for this is that the divides are not only temporary, but are also manifold and of various nature. There is no single economic, political or geographic dividing line. Accordingly, existing differentiation schemes constitute different configurations that cannot be described as a single fixed-boundary division whatever word is now used to designate such structure.

The Eastern enlargement – the proper name of which is the reunification of Europe – no doubt, greatly contributed to the robust revival of the old dream of bringing back the good old times when we could sit around a much smaller table. Then came the sequence of multiple and overlapping crises with the well known economic and political consequences that had nothing to do with the “Eastern enlargement”.

Making the re-unification of Europe responsible for the crisis and the serious malaise resulting from it still became a widely accepted theory, in reality, a convenient excuse. While the mood has recently improved, the old-new panacea of establishing a hard core seems to have growing political support due to recent developments.

Instead of the variety of words used for the idea of (re)establishing Kerneuropa a single expression should be used. It is the fragmentation, the progressive self-generating dismantling and eventually the disintegration of the whole project.

The focus point of the “new generation” hard core theory and the political action based upon it is, of course, the Eurozone. The idea of the deepening and completing of the Economic and Monetary Union is an objective shared by all, including the non-euro countries. The question is whether this objective can be achieved within the framework of the treaties or the proposed institutional changes would need the amendment of them. How the economic, political and legal consequences of these developments will be tackled will have a decisive impact upon the future of the European integration.

The strengthening of the euro, the completing of the EMU is a common interest of all – 27 – member states. If, however, some basic conditions were not respected, the operation would not lead to the targeted objective; quite to the contrary, it would cause the weakening and the dismantling of the whole structure. The conditions that are well known have been amply referred to and reconfirmed not only by member states with derogation, but also by important documents, like the Commission’s Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union. The EMU and its completion must remain open to all EU member states. The integrity of the single market must be preserved.

A further condition should be that the measures to be taken to complete the EMU do not create permanent institutional structures separated by the institutional system of the EU as a whole. Doubling the system by creating parallel permanent institutions would go against the first condition (openness of the EMU), increase the much and rightly criticised complexity and aggravate the lack of transparency and accountability. All the steps towards completing the EMU – whether in the first or in the second phase envisaged in the Commission’s Reflection Paper – should be carried out within the existing treaty framework. But this is not the primary issue. Much more important is the imperative not to cut the overall structure in half, not to dismantle the unity of the system and ultimately not to disrupt the functioning of the single market and thereby go against also the second basic condition as set in the Commission’s Paper.

At the same time the temporary and moving nature of the divides ultimately also applies to the Eurozone non-Eurozone division. The relationship between the Eurozone and the rest is continuously changing both in numbers and in economic weight. With Brexit, 85% of the overall GDP of the Union will be produced by the Eurozone, and only one of the

member states will have a permanent opt-out. All the others are legally obliged to join, an obligation that is for all of them – except for one (Sweden) – has been reconfirmed by their accession treaties. The further shift strengthening the Eurozone will likely raise the question of the democratic legitimacy of the zone and all the institutional and legal issues regarding the relationship between the Eurozone and the EU. Whatever the final outcome of this process will be, the Eurozone cannot be considered as a kind of hard core. Quite to the contrary, the Eurozone will have to be identified more and more with the Union as such and the necessary legal conclusions will have to be drawn. This is, however, not the story of tomorrow. At present the main task and responsibility is to preserve the unity of the Union, including that of the single market and of the institutional system.

Conclusions

- 1) The concept of differentiation can only be analysed in the general context of the integration project. The renewal and strengthening of the project needs a long term vision based on a thorough and in-depth reflection in the light of the external and internal challenges and opportunities that not only make this reflection indispensable, but also create favourable conditions for it.
External threats and constraints as well as the “Brexit glue” increase the internal cohesion of the 27 despite all the divides of various natures. This creates a better mood and improves the chances of finding a basic consensus on the long term vision.
- 2) The vision on the future Union based on universal values, but insisting upon the European cultural heritage and identity, will have to be the fundament of a permanent constitutional framework finalising as much as possible an institutional structure and respecting the competence of the political units of the integration, i.e. the member states, as well as the principle of subsidiarity.
- 3) A stable constitutional framework cannot dispense with a reasonable degree of flexibility. This is bound to involve, again, some form of differentiation among the member states, the techniques of which must be selected, scrutinised and shaped with utmost care and caution, given the high stakes and risks of the operation.
- 4) Out of the existing techniques of differentiation preference must be given to those that involve the lowest risk of becoming sources of fragmentation of the structure with special regard to the hazards of developing a European Union of two or multiple tiers with a lasting fragmented structure.
- 5) It is the legal device of enhanced cooperation that raises the lowest risk, as it does not create across the board divides between different groups of member states participating in various enhanced cooperation schemes. Any other technique of differentiation would likely raise more general and persisting barriers between member states. In any case the most undesirable form of differentiation would be the “out-of-treaty” instrument resorted to by a group of member states.

- 6) Limits to and conditions of enhanced cooperation must be strictly interpreted, in particular the full respect for the unity of the single market. The risk of triggering a self-dismantling dynamism should be averted.
- 7) Differentiation does not and should not have anything to do with the existing or future regional cooperation schemes like the Benelux, Baltic, Nordic or Visegrád 4 cooperation. These schemes have the function of promoting and facilitating the coordination among member states and do not provide criteria for any kind or form of differentiation.

Hungarian Review, 2017/5.

VÁLTOZATOK AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ JÖVŐJÉRE

Amikor legutoljára voltam itt, akkor döntően az elmúlt 60 évről beszéltünk, és való igaz, hogy most már a jövőről kell beszélni. Tudniillik az a vita, amit az elmúlt alkalommal halasztani javasoltam – azt mondtam, hogy tartsunk szünetet, gondolkodjunk, persze készüljünk a vitára – nos, ez a vita elindult, és úgy tűnik, hogy ennek a vitának most már ott vagyunk a kellős közepében. Végig lehet sorolni az utóbbi hónapok fejleményeit. Megjelent az Európai Bizottságnak az ismert Fehér Könyve a forgatókönyvekről, később elhangzott a Bizottság elnökének az éves beszéde az Unió állapotáról. Azután megválasztottak egy új francia elnököt, ő is mondott több beszédet, amelyek közül a legfontosabb a Sorbonne-on, az Európai Unióról elmondott beszéde, amelyre én egyszer-kétszer talán még vissza fogok térni.

A dolog lényege tehát az, hogy benne vagyunk a vitában, és állást kell foglalnunk. Ha pedig alapvető stratégiai kérdésekben állást akarunk foglalni, akkor abból kell kiindulnunk, hogy mi ennek az egész – legszélesebb értelemben vett – projektnek a célja.

Három célt tudnék megjelölni. Az első a sokat emlegetett béke és biztonság. Ez valójában az európai integrációnak a geopolitikai dimenziója, mindennek az eredete, a gyökere, mindennek a háttere. Idősebbek emlékeznek még az Európai Védelmi Közösségnek a francia nemzetgyűlésben 1954-ben történt leszavazására és az ebből adódó következtetésre, hogy az európai integrációt alapvetően gazdasági téren kell beindítani. Ugyanakkor a politikai végcél – „finalité politique” – továbbra is megmaradt. Ezen a területen a cél egy része megvalósult, tehát a béke és biztonság a tagállamok egymás közötti viszonyában évtizedek óta a legfontosabb elért eredmény. Ugyanakkor a békének és a biztonságnak a külső dimenziója hosszú-hosszú ideig háttérbe szorult, másodlagos volt. Eltérő jogi kereteket is kapott, és bár egyesítettük a pilléreket, a külpolitikai, biztonságpolitikai és védelmi dimenzió mégis különálló terület maradt, mert hiszen jogilag kötelező aktusok nem születnek, egyhangúság a főszabály. Összességében tehát az eredeti, legelső cél a mai napig másodlagos maradt.

A második nagy cél a jólét megteremtése a gazdasági integráción keresztül. Vámunió, a közös kereskedelempolitika, a közös, majd egységes piacon érvényesülő versenypolitika, mezőgazdasági politika és további fontos, egyre bővülő politikák. Kialakult a pénzügyi-monetáris unió, létrejött a közös pénz stb. Ez foglalta el és jelentette az európai integrációs folyamat lényegét, és ezen a területen jutott az integráció a legmesszebb. A gond inkább az, hogy egy egyirányú folyamat jött létre, amit az „ever closer union”, az „egyre szorosabb unió” szavak fejeznek ki. Ez az a bizonyos „folyó” elmélet, amely szerint a folyó mindig csak egy irányba folyhat, mindig az a jó, ha a folyamat előre halad, az a szép, ha egyre több ügyet közösen döntünk el. Ez volt az integráció alapfilozófiája, és ha nem ez lett volna, akkor nem haladt volna előre az integráció. Ugyanakkor világos, hogy ennek a folyamatnak megvannak a korlátai, és ezek a korlátok egyre erőteljesebben jelentkeztek az elmúlt években.

A harmadik dimenzió pedig a kulturális, civilizációs szféra – nevezzük ezt identitásnak. Ez az a cél, az európai identitás megőrzése és megerősítése, amit elhanyagoltunk, és most ennek fizetjük az árát. A nagy „ever closer” buzgalomban elfelejtettünk arról, hogy valójában mi is tartja ezt az egészet össze. És elfelejtettük azt, amire az utóbbi időben egyre többen jönnek rá, hogy vigyázat: a világon a legfontosabb a kultúra. A legszélesebb értelemben vett kultúra. Csak egy példa: mi határozza meg a dolgok menetét?

Hosszú távon két fontos dolog van a világban. Az egyik a demográfia – gondoljunk egy pillanatra Európára és a Kárpát-medence történetére. A másik a technológia. Végso soron mind a kettő a kultúrától függ. Akarjuk magunkat egyénileg és kollektíve reprodukálni? Ez alapvetően kulturális, civilizációs kérdés. Hogy a technológiában mennyire vagyunk innovatívak, az megint csak a fejekben dől el. Tehát összességében leszögezhető, hogy ezt a harmadik célkitűzést, ezt az identitásnak nevezhető dimenziót elhanyagoltuk. Ennek különböző okai vannak. Az egyik oka az, hogy a közgondolkodás az 50-es, 60-as, 70-es években idegenkedett a közösségi identitás minden formájától, és ezért az európaira sem talált rá. Az idegenkedés elsősorban a nemzeti identitás befogadásától átsugárzott az európai identitásra, sőt a regionális identitásra is. Számunkra például különösen fontos a közép-európai identitás. Amikor kezdtünk rájönni arra, hogy mégis csak van közösségi identitás, akkor rögtön elkezdtünk azon vitatkozni, hogy mi is ez. Macron beszéde például egyértelmű üzenete volt annak, hogy másként képzeljük el az európai identitás lényegét, fő elemeit. Hatalmas különbség van közöttünk, de ha elfogadjuk és tiszteletben tartjuk egymás megközelítését, akkor nincs baj. Mert hiszen az európai identitás talán éppen ez a fajta sokszínűség. De akkor tartsuk tiszteletben egymás felfogását és ne bélyegezzük meg a másikét. Talán ez is oka volt annak, hogy az identitás kérdése háttérbe került. Most már nagyjából tisztázódnak a dolgok. Elfogadjuk mindannyian, hogy van európai identitás, persze más elemeket tartunk fontosnak. Elfogadjuk azt is, hogy a nemzeti identitás megelőzi az európai identitást, amint ez a félévente készülő Eurobarometer felmérésekből kiderül. Nyilvánvaló, hogy a nemzeti identitás lényegesen erősebb, mint az európai identitás, de van európai identitás. És még egy nagyon fontos dolog, amire nagyon sokszor hivatkoztunk már Teleki Páltól Antal Józsefen keresztül, hogy a két identitás összeegyeztethető és nem áll egymással szemben még akkor sem, ha bizonyos politikai jelszavak szintjén időnként szembe állítják őket egymással.

Tehát ez volt a három cél. Az első – a politikai cél – másodlagos, a második – a gazdasági cél – uralkodó lett és a harmadik – a kulturális, civilizációs – pedig háttérbe szorult. Mindez persze meghatározta a módszert is. És a fő módszer – összhangban az „ever closer cooperation” vagy „union” fogalommal – pedig organikus, inkrementális, neofunkcionális módszer lett. Összefüggött ez azzal is, hogy mindig meghatározott, konkrét feladatokat kellett megoldani, ami általában hatáskörbővítéssel is járt, akár a szerződéseknek a keretei között, akár a szerződéseknek a módosításával, hiszen erre is van legalább négy vagy öt példa. Ennek a folyamatnak volt a csúcspontja az az alkotmányozó szerződés, ami azután két „mag tagállam” népszavazása következtében nem jött létre. Az alkotmányozó szerződést nem a lengyelek és nem is a magyarok szavazták le, hanem a franciák és a hollandok, ezt azért nem árt nem elfelejteni. Ugyanennek a módszernek további lényeges eleme volt a centralizáció és az ehhez kapcsolódó fékezhetetlen reguláció, egy olyan felső határ nélküli szabályozási spirál, ami nem ismerte a saját határait és mindent szabályozni kívánt. Ez több szempontból, így közgazdasági szempontból is hibás törekvés volt és az európai integrációnak sem használt. És akkor következett két fontos fejlemény: az egyik, hogy ez a neofunkcionális, inkrementális, organikus, technokrata módszer kimerült. Eljutott a határaihoz, mert kiderült, hogy mégis csak van határa. A másik fejlemény pedig annak felismerése, hogy elfelejtettük a harmadik dimenziót, a kultúrát, az európai identitás megerősítésének a célját. A gazdasági integráció megvalósításának módszere nem volt alkalmas arra, hogy észben tartsuk azt is, hogy van egy nagyon fontos harmadik dimenzió, az európai kulturális örökségen alapuló európai identitás.

Néhány szót mégis szólnék röviden a Bizottsági forgatókönyvekről, mert ezek illusztrálnak, nagyon jól kifejeznek egy szellemi, mentális állapotot. Ilyen forgatókönyveket évtizedek óta gyártunk. Körülbelül húsz évvel ezelőtt írtam egy tanulmányt, ott akkor négy forgatókönyvet különböztettem meg, amelyek egyébként nem álltak messze ettől a mostani öttől, bár a két évtizeddel ezelőtti helyzetnek feleltek meg. Érdeme ennek a Bizottsági Fehér Könyvnek, hogy kilép a megszokott bináris logikából, azaz a több vagy kevesebb Európa közötti ellentét párból és kinyitja a választási lehetőségeket. Nincs más célja, mint hogy egyfajta iskolai segédeszközként bemutassa ezeket a lehetőségeket. Ezt nem bírálatként mondom, mert iskolai segédeszközökre szükségünk van. Az egy más dolog, hogy önmagukban ezek a forgatókönyvek nyilvánvalóan megvalósíthatatlanok, a Bizottság sem állítja, hogy ezek bármelyiket kizárólagosan kell alkalmazni. E forgatókönyvek egymásra is épülhetnek, különböző változatok valósíthatók meg. Röviden összefoglalva: az első forgatókönyv a folytatás, de ha megnézzük közelebbről, akkor az nem egyszerűen a folytatás, még kevésbé a befagyasztás, hanem a jelenleg meglévő feladatok megoldása. Tehát a digitális unió, a bank unió, a tőke piaci unió megteremtését folytatni kell, és tovább kell fejleszteni a védelmi képességeket is. A második forgatókönyv – „a belső piac, semmi más” – visszalépésnek tűnik, de valójában ez a második változat jelentene egyfajta befagyasztást. A ténylegesen szóba jöhető forgatókönyvek azonban a harmadik és a negyedik változatban jelennek meg.

A harmadik változat szerint „aki többet akar, az többet csinál”; a negyedik szerint pedig „csináljunk kevesebbet, de hatékonyabban”. Egyetérték például Balázs Péterrel abban, hogy a valószínű forgatókönyve a jövőnek, a harmadiknak és a negyediknek egyfajta egyvelege, keveréke lesz. De az igazi kérdés az, hogy milyen arányban jelenik meg ebben a „mix”-ben a harmadik és a negyedik változat, melyik lesz abban a meghatározó: a harmadik vagy pedig a negyedik? Ez elvisz minket az egyik, sőt a legfontosabb kérdéshez, ami az Európai Unió következő évét vagy akár évtizedeit, és ezzel Közép-Európa és a mi hazánk sorsát is jelentős mértékben meg fogja határozni. Mert ha a harmadik változat nem más, mint amit jelenleg az alapszerződésben a megerősített együttműködésnek a technikája fejez ki, akkor ebben különösebb gondot nem látok. Mert hiszen az, hogy csak egyesek akarnak közös szabályokat a bontó perre nézve vagy az európai szabadalmak területén, netán akár még az Európai Ügyészségre nézve is, nem hoz létre többszintű Európai Uniót. Bizonyos mértékű flexibilitást, rugalmasságot, bizonyos mértékű differenciációt feltétlenül igényel az integráció rendszere.

Huszonnyolcan vagy huszonheten nem tudnak mindig, minden kérdésben együttműködni, bizonyos mértékű differenciáció mindig is volt. Amikor átmeneti mentességeket kaptunk például a csatlakozási szerződésünkben a termőföldre és adtunk a munkaerő szabad áramlása tekintetében, akkor ez is egyfajta átmeneti differenciációt hozott létre. Ez volt a különböző sebesség, mert hét év után a különbségek megszűntek. Tehát egyfajta rugalmasság mindig kell, ennek egyébként egy jogi szempontból is szerencsés megfogalmazása, megjelenítése a megerősített együttműködés eszköze az összes feltétel betartása esetén. Ha ezeket a feltételeket betartjuk, akkor a megerősített együttműködés nem vezet több sebességhez – helyesebb kifejezéssel – többszintű Európa kialakulásához. Ugyanakkor persze van egy komoly veszély. Ez nem a megerősített együttműködésnek a veszélye és nem is a differenciáció bizonyos technikáinak a befogadása. Ez az a vízió, amit nem olyan régen – mások mellett – a francia elnök is meghirdetett. Sőt, ő tulajdonképpen ezt egy erőteljesebb formában akarta meghirdetni, de a beszédet megelőzően azért egyeztetett egy másik fontos európai fővárossal, és ott rávették arra, hogy egy-két elemet ne vegyen be

a beszédbe, mert azt ez a másik fontos főváros már nem tudná támogatni. Így egy kicsit enyhült ez a koncepció, de azért itt van. De nem csak most van itt, hanem legalább húsz éve. Emlékezzünk a Schäuble – Lamers, a Chirac vagy a Delors koncepciókra, ezek mind ezt az utat keresték, kutatták. Az a bizonyos „Kerneuropa”, a „hardcore”, mag-Európa, aminek a végső kifejelete az lenne, hogy egy, kettő vagy esetleg többszintű Európa jönne létre. Két nappal ezelőtt olvastam a Figaróban Laurent Wauquieznak – aki jelenleg a Republikánus Párt egyik elnöke – a nagy interjút, ahol ő háromszintű Európát képzel el. Az elsőt azt mondja, hogy ott tizenketten legyenek. Nem világos, hogy miért pont tizenketten, mert lehetnének heten vagy tizennégyen is, és azt sem tudni, hogy melyik tizenkettőről van szó. Azután legyen egy második szint és legyen egy harmadik szint. Homályban hagyja, hogy a harmadik szint mi lenne, erről csak sejtéseink lehetnek. Mindenesetre mag-Európáról beszélni irreális. Hány országra gondolunk, amikor magról beszélünk? Húszra? És akkor ebben mi az „avant-garde”? Nem arról van szó, hogy két-három-négy-öt ország mintegy „arriere-garde”-ként kiszorulna ebből? Hiszen a nagy többség már most is benne van az euróban, és nem ugyanazok a tagállamok, de a nagy többség benne van a Schengeni övezetben is. Az euró övezet tagjainak száma pedig nincs köbe vésve, mivel ez a szám évről évre növekszik. Mindig van egy új tag, és azt is nagyon jól tudjuk, hogy egyetlen tagállam kivételével, valamennyi tagállam jogilag köteles az euró zóna tagjává válni, tehát az eurót bevezetni. Egyetlen tagállam jelent kivételt, tulajdonképpen kettő, de valójában egy, mert ez a kettő az Egyesült Királyság és Dánia. Miután az Egyesült Királyság úgy tűnik, hogy véglegesen lemondott arról, hogy az euró zónába belépjen, itt egyetlen egy ország van már, az pedig Dánia. Egyébként a dánok is eldönthetik, hogy belépnek, mert nekik csak egy lehetőség ez az „opt-out”, tehát a kimaradás. Nekünk nincs ilyen „opt-out”-unk. Mi be fogunk lépni, csak azt nem tudjuk, hogy mikor. Tehát az euróra nem lehet egy magot, egy belső kört építeni. Nem véletlen, hogy az eddigi Kerneuropa koncepciókból nem lett semmi. Amikor fölmerül a második kérdés, hogy mégis kik tartoznának a magba, milyen alapon döntenénk ezt el, nincs erre válasz. Láttuk, hogy kik szavazták le az alkotmányozó szerződést. Két alapító, „szuper mag” tagállam. Wauquiez javaslatai között az is szerepelt, hogy ezt az új elképzelést, ami egy teljesen új szerződést kívánna, minden tagállamban népszavazásra kellene bocsátani. Érdekes lenne ezeknek a népszavazásoknak az eredménye.

A harmadik opció Közép-Európa és Magyarország számára komoly veszély, komoly kockázat. Ezzel szemben nekünk minden lehetséges lépést meg kell tennünk, határainkon kívül és határainkon belül. A két- vagy többszintű Európával kapcsolatos vitára fel kell készülnünk és le kell azt folytatnunk az Unió egységének megőrzése céljából.

A negyedik változat szerint csináljunk kevesebbet, de hatékonyabban. Ez a forgatókönyv adja meg a helyes választ. A kérdés az, hogy mi legyen a kevesebb, és mitől lesz majd a kevesebb hatékonyabb. Szó eset a módszerről, a túlzott centralizációról és regulációról, a hatáskörbővítés parttalanságáról. Vannak ál-vitáink. Ál-vitának tartom a föderális Európáról szóló vitát. Ezen egyrészt már túl vagyunk, másrészt a legtisztább föderációkban is az alkotmányos rendszer úgy működik, hogy a szövetséget, a föderációt alkotó politikai egységek hatáskörét nem lehet, nem szabad elvonni. Ez így van Kanadában, így van Svájcban, így van Indiában, de egyébként így van az Egyesült Államokban is. Nem véletlen, hogy az Egyesült Államok történelmének legvéresebb háborúja éppen az unió és a tagállamok hatáskörével kapcsolatos vitával összefüggésben tört ki. Tehát a tagállami hatásköröket tiszteletben kell tartani. Egyetlen egy olyan intézmény van, amelyik láthatóan nem azt tekinti alapelvnek, hogy az őt alkotó politikai egységek hatáskörét tartsa tiszteletben: ez

az Európai Unió. Ez a felfogás és módszer komoly eredményeket hozott, de most meg kell érteni, hogy vége van.

Pár szóval megpróbálom összefoglalni szerény javaslataimat.

Az első, hogy meg kell határozni a politikai és stratégiai célokat. Ehhez egy alapvetően új szemlélet kell, de nem kell hozzá új szerződés. Ha hozzányúlunk a szerződésekhez, akkor abból csak baj van. A létező alkotmányos keretek között kell mozogni. Ideértve a lojális együttműködést, és ideértve a nemzeti és – ennek alapján – az alkotmányos identitást. Ha ezeket betartjuk, akkor eleget tudunk tenni az említett feltételeknek. Ha folytatjuk a negyedik forgatókönyv gondolatmenetét, akkor ki kell jelölni a legfontosabb területeket, ahol tovább akarunk lépni. Ilyen mindenekelőtt a közös külpolitika, biztonságpolitika és a védelem. Megtörtént annak felismerése, hogy Európának súlyos külső kihívásokkal kell szembenéznie. Az egymás közötti viszonyainkban biztosítottuk a békét, de a külső fenyegetéseknek nem szenteltünk kellő figyelmet. Különösen a legutóbbi idők fejleményei miatt, Európának a saját lábára kell állnia. De Gaulle elnök ezt már évtizedekkel ezelőtt megmondta. A védelem tehát kiemelt terület, itt előre kell lépni. Egyébként a védelmi politika terén, abban az esetben, ha nem akar mindenki lépni, akkor van egy kiváló eszközünk a PESCO, az állandó strukturált együttműködés, amivel a tagállamok egy része is tovább tudja fejleszteni a katonai képességeit.

További kiemelt terület az egységes belső piac megőrzése. Ennek nagyon fontos, nélkülözhetetlen eleme a kohéziós politika. Az egységes belső piacnak nem csak a négy szabadság érvényesítése az éltető eleme és alapfeltétele, hanem a gazdasági fejlettség eltéréseinek a kiegyenlítése is. A felzárkózást segítő kohéziós politika nélkül ez nem lehet sikeres. A forrás valószínűleg kevesebb lesz, de ettől függetlenül ennek a politikának meg kell a lényegét és az eszközeit is őriznie.

A második javaslatom egy módszerbéli változás. Fel kell hagyni a technokrata, neofunkcionálisnak nevezett módszerrel. Ez eddig egy öngerjesztő, döntően sikeres folyamat volt, de könnyen átalakulhat egy önpusztító, „self-destructive” folyamattá – amire már vannak jelek –, amit feltétlenül meg kell akadályozni. Ez azt is jelenti, hogy meg kell állítani a centralizációt, a parttalan regulációt, és tiszteletben kell tartani a tagállami hatásköröket, függetlenül attól, hogy hogy nevezzük el az egész építményt, milyen jogfilozófiai és alkotmánytörténeti vitákat folytatunk a föderáció, konföderáció, szuverenizmus, föderalizmus kategóriáiról. Az egyik lehetséges módszer azokon a területeken, ahol egyesek tovább akarnak lépni, de mások pedig ellenzik ezt, mert féltik a versenyképességet (ilyen terület például a szociális pillér), hogy kijelöljük a célokat, és a tagállamokra bízunk, hogy ők a megadott célokat az adottságaik keretein belül hogyan tudják a legjobban megvalósítani. Ez a módszer jelenik meg a külföldi beruházások szűrésének a területén, és ezt kellene alkalmazni a szociális pillér körében is. Ez az alapvető módszerváltozás hozzájárulna a cél eléréséhez, azaz, hogy kevesebbet csináljunk, de hatékonyabban.

A jelenlegi helyzetben a legfontosabb feladat, hogy mindent meg kell tennünk a többszintű Európa kialakulásával szemben. Ha alaposan elemezzük Junkernek az Unió állapotáról mondott beszédét és Macron elnöknek a közelmúltban a Sorbonne-on meghirdetett európai programját, világossá válik, hogy a kétszintű vagy többszintű integrációs szerkezet kialakulása szempontjából Junker beszéde lényegesen kedvezőbb, mint Macroné. Erről jutott nekem eszembe az a régi pesti vicc mikor megkérdezik az egyszeri embert, hogy – „Te ismered a Junkert? Fogalmam sincs, sose láttam. És a Macront? Hát akkor inkább a Junkert.” Körülbelül ez most a helyzet, mert az eurozónára épített, elkülönült „mag” nekünk mindenféleképpen hátrányos lenne. Bármilyen más formája valósulna meg ennek

a bizonyos két vagy több szintű Európának, ez számunkra súlyos, beláthatatlan következményekkel járó veszélyt jelentene.

Az utolsó javaslatom az – visszatérve az eredeti célokhoz –, hogy fedezzük fel ismét az identitást. Az európai identitást, az európai kultúrát, az európai civilizációt, a lényünket, a gyökereinket, a természetünket, a magában való mivoltunkat. Úgy tűnik, hogy sokaknak ezt ismét fel kell fedezniük. Ha pedig felfedeztük, akkor a további európai építkezés középpontjába ezt a kulturális-civilizációs dimenziót, az európai identitást kell helyezni. Az nem baj, hogy ennek az identitásnak az egyes tartalmi elemeit nem látjuk azonosan. Macron elnök az említett beszédében a Sorbonne-ról sem látta az onnan 5-600 méterre lévő Notre Dame-ot, neki az európai identitás kritériumainak a felsorolásánál csak a görög templomok jutottak eszébe. Igaza van, mert az antik örökség kétségkívül Európának egy nagyon fontos alapja. De nem látni a Notre-Dame-ot a Sorbonne-ról, nem látni a kölni dómot, nem látni a Szent Péter székesegyházat, az hiba, és ezzel nem tudunk egyetérteni. Ha az európai identitás egyik legfontosabb talapzatáról elfelejtkezünk, akkor nehéz lesz Európát és az Európai Unió egyben tartani. Mi tiszteljük a „laïcité”-t, megértjük, hogy ez nagyon fontos alakító tényezője a francia történelemnek. Tiszteljük és elfogadjuk a felvilágosodást és annak értékeit is. Az európai történelem más volna a felvilágosodás nélkül, és Európa nem lenne az ami. Napjainkban pedig különösen fontos a szabadság, az egyenlőség és a testvériség elve és ezek védelme. A legfontosabb, hogy mindezek az értékek együtt adták, formázták az európai identitást, egyeseknek egyik, másoknak másik elem a fontosabb, de az európai identitás kulturális, szellemi örökség egyik elemét sem nélkülözheti. Ennek a kulturális, civilizációs dimenzióknak az újrafelfedezése, megerősítése nélkül nem fogunk tudni tovább lépni a legzseniálisabb, legügyesebb, leginvenciózusabb gazdasági, pénzügyi és jogi megoldások megtalálása esetén sem.

Az SZTE ÁJTK NRTI által 2017. szeptember 23-án rendezett konferencián tartott előadás szerkesztett szövege.

DIFFERENCIÁCIÓ VAGY DEZINTEGRÁCIÓ MEGÚJÍTVA MEGŐRIZNI

Az európai integráció történetét a kezdetektől két alapvető ellentétpár kíséri végig. Az első, ismertebb és látványosabb ellentét, a nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa koncepciója között feszül. Ez az ellentét – további erős egyszerűsítéssel – a „szuverenisták” és „föderalisták” közötti vitaként is értelmezhető. A másik ellentétpárban pedig a rugalmasság, sokszínűség, heterogenitás tétele és az egység, a homogenitás követelménye áll szemben egymással, az a kérdés tehát, hogy az egységes, integrált rendszeren belül milyen mértékben fogadhatók el az eltérések, nemcsak a tagállamok, hanem a tagállamok egyes csoportjainak a szintjén. Milyen körben és módszerekkel érvényesülhetnek és jelenjenek meg a tagállamok és csoportjaik között fennálló, történelmi, földrajzi, gazdasági, geo- és biztonságpolitikai és nem utolsósorban kulturális különbségek. (Ideértve természetesen a jogi kultúrák, struktúrák és technikák közötti eltéréseket is).

E két, az integráció szempontjából alapvető kérdés között ugyan van összefüggés, de azok korántsem azonosak egymással. Annyiban hasonlóak egymáshoz, hogy egyik ellentét sem oldható fel az egyik vagy másik tétel egyértelmű elfogadásával vagy elutasításával. A nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa közötti választást már az alapító atyák is bölcsen elkerülték, a vitát lényegében nyitva hagyták, illetve a jövőre és a szerződések értelmezésére bízták. Maguk az alapszerződések, de a másodlagos jog és bírósági joggyakorlat is folyamatosan megújuló egyensúlyt kívántak teremteni a két megközelítés között és ez a lényegét illetően sikerült is. A vita – elsősorban a politikai erőterben – váltakozó erősséggel folyik tovább, de annak eldöntésétől a jelenleg hatályos alapszerződések is tartózkodnak. Sokan véljük úgy, hogy ez a helyes út és a vagy-vagy éles dichotómiájából célszerűbb kilépni, vagy legalábbis meghagyni azt a leegyszerűsített politikai jelszavak számára. Az ellentét folyamatos feloldásának alapját az alapszerződéseknek az uniós hatáskörökre vonatkozó szabályai adják, és ezek értelmezése kell, hogy egyensúlyt teremtsen az egymással szemben álló, elméleti és politikai tételek között. A vita tehát elsősorban a mindenkor hatáskör megosztásban, pontosabban a szuverén tagállamok által az Unióra átruházott hatáskör területében, annak terjedelmében csapódik le. Nem kétséges, hogy az integráció szerkezete, intézmény- és normarendszere a kezdetektől a mai napig magán viseli, mind a tagállami szuverenitás („nemzetek Európája”), mind pedig a föderalizmus („nemzetek feletti Európa”) tartalmi jegyeit. A jelenleg hatályos szabályok már egyértelműen leszögezik a hatáskör átruházás elvét, az Unió tehát csak abban a mértékben rendelkezik hatáskörrel, amilyen mértékben ezt a szuverén tagállamok ráruházták. (EUSZ 4. cikk (1) bek. és 5. cikk (1) és (2) bek.) Az ebben a körben hozott uniós szabályok elsőbbséggel rendelkeznek a tagállamok jogával szemben. Megjelenik tehát a föderális elem, mégis korlátozza ezt – vitatott körben – a 4. cikk (2) bekezdésében foglalt, a tagállamok nemzeti identitásának a tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezés.¹

¹ Lásd többek között: KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció*. HVG-ORAC, Budapest, 2005. 848-898.; VÁRNAI Ernő: *Az Európai Unió joga*. KJK–Kerszöv, Budapest, 2005. 304–317.; MARTONYI János: *Globális szabályozások és Európa*. In: A közigazgatás egyes alproblémái. SZTE ÁJK Közj. Jogi és Pénzügyi Jogi Tansz., Szeged, 2007. 90–94.; BOGDANDY, Armin von – SCHILL, Stephan: *Overcoming Absoluter Primacy. Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*. Common Market Law Review, 2011/5. 1417-1453.; MARTONYI János: *Európai jog – magyar jog*. In: Benisné Györffy Ilona (szerk.): Tizenegyedik Magyar

A tagállami és uniós hatáskörök megosztásán túl, további fontos kérdés, hogy az átruházott hatáskört hogyan gyakorolják, azaz az uniós intézmények egyhangúan vagy minősített többséggel hozzák meg döntéseiket. A föderalista megközelítés a kezdetektől a minősített többséggel hozott döntések körének bővítését szorgalmazza, míg a tagállamok önállóságát előtérbe helyező felfogás ragaszkodik az egyhangú döntéshozatal minél szélesebb körben történő fenntartásához. Az integráció mélyítésének eddigi folyamata a minősített többséggel hozott döntések körének bővülését eredményezte és a további mélyítés hívei – a legutóbbi időben megújult erővel – a folyamat továbbvitelét, a minősített többséggel hozott döntések különböző technikákkal történő kiterjesztését javasolják.²

Az egységes, homogén rendszer és a rugalmas, eltéréseket engedő szerkezet közötti ellentét alapvetően nem a nemzetek Európája és a nemzetek feletti Európa ellentétét jeleníti meg. A szuverenizmus és a föderalizmus viszonyát a tagállamok és az uniós intézmények közötti hatáskörmegosztás határozza meg, a rugalmasság és az eltérő szabályozások befogadása viszont csak abban a körben merül fel, amelyben a tagállamok a hatáskörük gyakorlását valamilyen mértékben az uniós intézményekre ruházták. Az át nem ruházott körben a tagállamok hatásköre érintetlen és azt ők a szuverén döntéseiknek megfelelően gyakorolják, ami önmagában hordja az eltérő szabályozások természetes voltát. A tagállamok hatáskörének át nem ruházott része egyébként a legtisztább föderális rendszerekben is alkotmányos védelmet élvez, azaz a szövetség például az Egyesült Államokban sem vonhatja el a szövetség tagjainak hatáskörét. A rugalmasság és az arra épített differenciáció alapkérdése pedig az, hogy az Unióra átruházott hatáskörben, az általános kereteken belül milyen mértékben és módzatok szerint lehet egyes tagállamokban és főként a tagállamok csoportjaiban, az általánostól eltérő szabályokat alkalmazni.

A differenciáció fogalma tehát nem foglalja magában az egyes tagállamok szabályozásai közötti különbségeket, hiszen ezek az eltérések az át nem ruházott hatáskörök területén eleve adóttak. Kívül esnek így a differenciáció körén azok az esetek is, ahol az egységes uniós szabályozás – közös álláspont és megoldás híján – kiutal a tagállamok jogára és azok egymástól eltérő jogának szabályait rendeli alkalmazni.³

Az integráció lényege az egységes szabályozás rendszerének kiépítése. Látni kell azonban, hogy az eltérések bizonyos mértékének elismerése, a rugalmasság valamilyen szintű, szükségszerű és kényszerű befogadása már az integrációs folyamat kezdetén jelen volt. A differenciáció esetenként hasznos eszköznek bizonyult, amelynek alkalmazását a tagállamok gazdasági és politikai adottságai, helyzete, érdekei és ambíciói közötti eltérések fennállása és ezek feloldása tette szükségessé. Célnak vagy alapelvnek természetesen nem volt tekinthető, sokkal inkább egyes konkrét helyzetek által szükségessé tett, megtűrt, lehetőleg átmenetileg alkalmazott eszköznek, amely továbblépést tesz lehetővé, megold egy másként fel nem oldható dilemmát és ezzel elvezethet egy későbbi teljes egység megteremtéséhez. Az sem volt kétséges, hogy ez a hasznos eszköz egyben komoly kockázatok forrása is lehet és veszélyeztetheti az integrációs folyamat alapvető céljait és alapelveit.

Jogászygyűlés. Balatonalmádi, 2012. május 24-26., MJE, Budapest, 2012. 73–76.; TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. 70–80.

² A „passerelle” lehetőség, – azaz az Európai Tanács egyhangú döntéssel a Tanácsnak adott felhatalmazása arra, hogy minősített döntéssel hozzon döntéseket – alkalmazására hívott fel a Bizottság elnöke az Unió helyzetéről szóló 2017. évi beszédében. (Jean-Claude Juncker, State of the Union Address, 2017.)

³ E módszer – nem véletlenül – különösen a polgári jogi tartalmú szabályozások területén (pl. társasági jogi irányelvek) vagy éppen a nemzetközi magánjogi normák egységesítése körében nyer gyakran alkalmazást.

Éppen ezért különös gondossággal kell alkalmazni és mind a tartalmát és hatását, mind pedig a formáját, jogi technikáját illetően alaposan elemezni kell. E technikák közül azt kell alkalmazni, ami a lehető legkisebb mértékben és legszűkebb körben fejt ki hatását és időben is a lehető legkorlátozottabban érvényesül. Az alkalmazott jogi eszközt pedig megszorítóan kell értelmezni, mivel ez következik az eltérés befogadásának kivételes jellegéből. A differenciáció jogi technikái a mindenkor politikai és gazdasági körülmények és tényezők hatására idővel változtak, bővültek és a kezdetben csekélyebb jelentőségű kérdés mára az integrációs folyamat jövőjét meghatározó egyik legfontosabb, sokak szerint a legfontosabb tényező lett.

Ami e technikákat illeti, maguk az alapszerződések is elismernek olyan kivételeket, amelyek például a közrendre, közbiztonságra, közkerülésre vagy közegészségügyre hivatkozással, szigorú feltételekkel, de lehetővé teszik az általános előírásoktól eltérő intézkedések alkalmazását. (EUMSZ 36. és 52. cikk). Differenciációt eredményeztek az Európai Unióhoz csatlakozó államok csatlakozási szerződésében szereplő átmeneti mentességek, amelyek különböző területeken, elsősorban a négy szabadság körében az általános normáktól eltérő szabályozások meghatározott ideig történő fenntartására jogosították fel a új tagállamot vagy az Uniót. Kivételesen arra is akadt példa, hogy a csatlakozó állam nem átmeneti, hanem állandó eltérés fenntartására kapott felhatalmazást, amint ez a svéd dohány és a dániai második lakóhely megszerzésének korlátozása esetében történt. A csatlakozási szerződésekben így már megjelent az átmeneti és állandó jellegű differenciáció közötti megkülönböztetés, ami a későbbiek szempontjából különleges jelentőséget kapott. Majd megjelentek az állandó „opt-out”-ok, azaz a bizonyos intézményekből és szabályokból történő tartós kimaradásra vonatkozó egyes tagállamoknak adott felmentések, amelyek egymástól eltérő politikai és jogi helyzetekben, különböző körülmények hatására születtek meg, de összességükben a tagállamok közötti eltérések más nem átmeneti, hanem állandó jellegű fenntartására adtak lehetőséget. Ez történt Dánia kimaradása esetében a védelmi együttműködésből, és így maradt ki az Egyesült Királyság, Írország és Dánia a jogi és igazságügyi együttműködés egyes területeiből. Az igazán lényeges eltérések befogadását természetesen az Egyesült Királyságnak, Írországnak és Ciprusnak a Schengeni övezetből történő kimaradása (Románia, Bulgária és Horvátország esetében csak átmeneti kivülmaradásról van szó) és az eurózóna létrehozása jelentette. Utóbbi esetben állandó jellegű kimaradási lehetőséget csak az Egyesült Királyság és Dánia kapott, a többiek a feltételek teljesítése esetén kötelesek az eurózónához csatlakozni, a derogáció tehát csak átmeneti még Svédország esetében is. A 2004-ben és ezután csatlakozó tagállamok esetében ezt a kötelezettséget a csatlakozási szerződésük külön megerősítette.

A differenciáció technikáinak sorában a legkisebb kockázattal járó eszköz kétségkívül a megerősített együttműködés, amely jogilag világos szabályok alapján egyeztetni össze az egység és a rugalmasság egymással ellentétes szempontjait és kielégíti azt a követelményt, hogy egyes esetekben lépni lehessen akkor is, ha ezt csak a tagállamok egy része igényli. Egyidejűleg szigorú feltételeket szab annak érdekében, hogy ezek a tagállamok egy csoportját magukban foglaló megerősített együttműködések ne veszélyeztessék az alapvető célokat és elveket, ne vezessenek az egységes rendszer fragmentációjához, az integrációs folyamat széttöredezéséhez. E feltételek sorában különösen lényeges, hogy a megerősített együttműködésre nincs lehetőség a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területeken (például a közös kereskedelempolitika körében), hiszen itt az Uniónak egységesen, nemzetközi jogalanyként kell fellépnie (EUSZ 20. cikk (1) bek), valamint, hogy az együttműködés nem befolyásolhatja hátrányosan a belső piacot (EUMSZ 326. cikk).

A megerősített együttműködés továbbá csak „végső lehetőség” és valamennyi tagállam számára nyitva kell állnia. A tartalmi és a részletes eljárási feltételek azt hivatottak biztosítani, hogy ezek az együttműködések ne veszélyeztessék az integráció alapvető egységét.

A megerősített együttműködés lehetősége az általános szabályoktól eltérő eljárás keretében és feltételekkel, de a közös kül- és biztonságpolitika körében is fennáll. E politika alapvetően kormányközi jellegű és a döntéseket főszabályként egyhangúan kell meghozni. Az egyhangúság alóli szűk körű kivételeket az EUMSZ 31. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezés határozza meg, amelyet a következő, (3) bekezdés egészít ki egy speciális „passerelle” lehetőséggel, amely szerint az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács a (2) bekezdésben említettektől eltérő esetekben is eljárhat minősített többséggel. A következő rendelkezés pedig azt mondja ki, hogy sem a (2), sem pedig a (3) bekezdésben szereplő kivételek az egyhangú döntéshozatal követelménye alól nem vonatkoznak a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra. A közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatokat pedig a Tanács egyhangúlag fogadja el (EUMSZ 42. cikk (4) bekezdés). A megerősített együttműködéssel kapcsolatos leglényegesebb eltérés, hogy a tagállamok egy csoportja („magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok”) állandó strukturált együttműködést alakítanak ki. E strukturált együttműködés létrehozásáról, valamely tagállam részvételéről vagy kilépéséről szóló határozatokat a Tanács minősített többséggel hozza meg.⁴

Amíg a megerősített együttműködés a legkevésbé veszélyes differenciációs technika, az alapszerződéseken kívüli („out of contract”) megoldások jelentik a legnagyobb kockázatot az integrációs folyamat egysége számára. Példát erre eddig csak a Stabilitási Szerződés, a „fiscal compact” nyújtott, amelyet az egyhangúságot igénylő uniós jogalkotási aktussal szembeni brit ellenállás tett szükségessé 2011-ben.⁵ A megoldás az adott helyzetben indokolt volt, de az alapszerződések rendszerén kívül létrejött nemzetközi szerződés kötése veszélyes precedenst teremtett, annak ellenére is, hogy maga a nemzetközi szerződés leszögezi, hogy a cél a szerződésnek az uniós jogalkotási rendszerbe történő mielőbbi beemelése. Az elsődleges uniós jogban nincs kifejezett tilalom arra nézve, hogy a tagállamok egy csoportja egymással nemzetközi jogi megállapodást kössön és ezzel például bizonyos területeken szorosabb, föderációs jellegű együttműködést hozzon létre. Ettől függetlenül vitathatatlan, hogy ezek a megállapodások nem sérthetik az alapszerződések célkitűzéseit és alapelveit, például a lojális együttműködés elvét, nem ütközhetnek a tagállamok közötti megkülönböztetés tilalmába, nem veszélyeztethetik az Unió politikáit és tevékenységeit, nem sérthetik a belső piac egységét, az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgását és így tovább. Ha ez nem így lenne, megnyílna az út a fragmentáció és a dezintegráció felé, létrejöhetnének az unión belüli uniók, megszülehetne az uniók uniója, ami lényegében az Unió felbomlását, azaz a megszűnését eredményezné.

Így jutunk el a differenciáció jogi technikáinak a felsorolása nyomán ahhoz az alapkérdéshez, amely szerint hogyan hárátható el az egységes rendszer dezintegrációja, hogyan alkalmazhatók olyan differenciációs technikák, amelyek ésszerű (és kényszerű) rugalmasságot visznek a rendszerbe, anélkül, hogy annak fokozatos széttöredezéséhez és felbomlásához vezetnének. Hasznos és szükséges lépések is járhatnak adott esetben mérgező hatással,

⁴ Törő Csaba: *Accommodating differences within the CSDP. Leeway in the treaty framework?* In: Blockmans, Steven (ed.): *Differentiated Integration in the EU. From the inside Looking Out*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2014.

⁵ The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.

ezért érdemelnek a differenciáció jogi technikái különleges figyelmet és ezért igényel alkalmazásuk különleges óvatosságot.

Különösen így van ez akkor, amikor új erőre kapnak, és fokozott erővel jelentkeznek azok a politikai törekvések, amelyek változatos, homályos és határozatlan tartalmú nyelvi fordulatokkal valamiféle „kétébességes”, „többsebességes”, „két szintű”, „több szintű”, „változó geometriájú” integráció alakítására irányulnak. E fogalmakban közös elem a tisztázatlan jelleg, ami általában a politikai nyelvezet sajátja, nemcsak, de különösen az európai integrációs fogalmak területén.

A két- vagy több szintű integrációval kapcsolatos elképzelések évtizedekre nyúlnak vissza. A „Kerneuropa” kialakítására vonatkozó Schäuble-Lamers javaslat 1994-ben született meg, Chirac 2000-ben vetette fel a „pioneer group” ötletét, Joschka Fisher ugyanebben az évben egy gravitációs központ, Jacques Chirac 2001-ben egy „avant-garde” létrehozását indítványozta. E javaslatok gyökere ugyanaz az érzés: térjünk vissza a kezdetekhez, ahhoz az aranykorhoz, amikor csak néhányan ültünk az asztal körül, mivel csak így tudjuk megakadályozni az integrációnak az elkerülhetetlen keleti bővítés miatt várható felhígulását és az abból fakadó súlyos következményeket.

Figyelemre méltó, hogy ezek a különböző elnevezést viselő, de ugyanabba az irányba mutató elképzelések egyike sem váltott ki lényegesebb politikai következményeket és intézményi változásokat. Ellenkezőleg, az alkotmányozó szerződés ezen a téren is ésszerű és kiegyensúlyozott megoldást hozott, amit a Lisszaboni Szerződések változatlanul átvettek. (Érdemes a jövő szempontjából is megjegyezni, hogy magának az alkotmányozó szerződésnek a hatályba lépését korántsem a kibővítés okozta „hígulás” nyomán bekerült új tagállamok, hanem két alapító, a „mag-Európához” tartozó tagállamban tartott népszavazások hiúsították meg.) A rugalmasságnak ez a jelenlegi alapszerződésekben szabályozott rendszere, ezen belül a megerősített együttműködés intézménye lényegében megfelelően működik, betölti funkcióját, anélkül, hogy az integráció egységét veszélyeztetné.

Mi tehát az oka annak, hogy a közelmúltban rendkívüli mértékben felerősödtek a két- vagy több szintű („két- vagy többsebességes”) Európai Unió kialakítására irányuló politikai törekvések?

Több tényező játszik ebben szerepet. Az egyik kétségtelenül a tagállamok számának megnövekedése, döntően a keleti bővítés következtében, amelyet persze helyesebb Európa újraegyesítésének nevezni. A „mag-Európa” országaiban sokan az Unió szinte minden gondjának forrását az „elsietett”, „kellően elő nem készített” kibővítésében látják, és igazolva érzik a bővítést megelőző aggodalmaikat. A gazdasági mutatók ennek ellenkezőjét mutatják, az új tagállamok gazdasága lényegesen ellenállóbbnak bizonyult szuverén adósságválsággal szemben, mint azok a régebbi tagállamok, amelyeknek kimentő csomagra volt szükségük. A második ok – különös módon – éppen a pénzügyi és gazdasági válság, amely súlyosan megviselte az Unió gazdaságát, kis híján az euró összeomlásához vezetett és az ismétlődés elkerülése feltétlenül szükségessé teszi az euró megerősítését. Ez pedig az euróövezet önállóságának növelését tűzi napirendre, ami a fragmentációs kockázat kétségkívül legfőbb forrása, egyben a kétszintű integráció kialakításának a legkézenfekvőbb és legveszélyesebb útja. További fontos tényező az unión belüli megosztottság erősödése, a különböző területeken megjelenő választóvonalak mélyülése. Sok szó esik az Észak és Dél közötti gazdaságfilozófiai és költségvetés-politikai különbségekről és még több a Nyugat és Kelet között mélyülő ellentétekről, amelyet döntően a bevándorlási és menekült politika terén kirobbant vita tett időszerűvé. Az utóbbit súlyosbítja, hogy összekapcsolható az első okkal, tehát a kibővítés bűnbaknak nyilvánításával és a „Kelettel” szemben jelentkező mély

gyökerű bizalmatlansággal, amelyet jó esetben a tudatlanság, az ismeretek hiánya, rossz esetben pedig szintén történelmi gyökerű felsőbbrendűségi komplexus táplál. A földrajzi kritériumokra épülő megosztottság más, gazdasági és kulturális tényezőkkel is párosul, mint a gazdasági fejlettség eltérő szintje és az európai identitás lényegére és gyökereire vonatkozó felfogások közötti lényeges különbségek. Látni kell azonban, hogy földrajzi természetű választóvonalak egyik esetben sincsenek kőbe vésve és korántsem abszolút természetűek. A gazdaságfilozófiák és a költségvetési politikák változhatnak, éppen úgy, mint a gazdasági fejlettségi szintek közötti eltérések is. Bár tartósak, de mégsem örökre szólóak a kulturális különbségek sem. A kelet-nyugati megosztottság kapcsán gyakran történik hivatkozás – döntően negatív megközelítésben – a visegrádi országok együttműködésére, figyelmen kívül hagyva, hogy az Unión belüli regionális együttműködések (Benelux, északi országok, balti országok és a V4) valóságos történelmi, földrajzi, gazdasági, geopolitikai és biztonságpolitikai tényezőkhez kapcsolódnak és nem a megosztottság, hanem éppen ellenkezőleg a valamennyi tagállam közötti együttműködés fontos építőkövei. Nyilvánvalóan téves az a vélekedés is, amely a visegrádi országok közötti együttműködés egyetlen fontos összetartó elemének a bevándorlási vitával kapcsolatos V4 álláspontot tekinti, hiszen itt egy negyedszázados, változó intenzitású, de tartós és sikeres együttműködés jött létre, amelynek erősödő szerepe van és lesz az európai integrációs folyamat egészének előre vitele terén is.

A választóvonalak tehát léteznek, de különböző megfontolásokból túlzott hangsúlyt kapnak és a két- vagy többszintű integráció előmozdítását célzó törekvések politikai eszközöként szolgálnak. Ezek a törekvések jelentik ma az Európai Unió jövője szempontjából a legsúlyosabb veszélyt. Ennek a veszélynek az elhárítása adja jelenleg az integráció elkötelezett hívei számára a legfontosabb feladatot.

Ebben a helyzetben erősödtek fel az Unióval szembeni külső kihívások. A világgazdasági és geopolitikai átrendeződések, a sokat emlegetett „great shift”, a világkereskedelmi rendszer fragmentációja és regionalizációja, a globális hatalom és befolyás decentralizációja, a valaha bipoláris rendszer unipolárisrá, majd multipolárisrá válása, a befolyási övezetek újjáéledése és az ebből fakadó antagonizmusok és feszültségek megjelenése, összességében egy lényegesen bizonytalanabb és veszélyesebb világ, új helyzet elé állította az Európai Uniót. Mindehhez járult a hatalmas és a modernkori történelemben példa nélkül álló menekült és bevándorlási hullám brutális üzenete. Mindezek a tényezők világossá tették, hogy az Uniónak minőségileg meg kell erősítenie a külső fellépését mind a kül-, biztonság- és védelempolitika, mind pedig a nemzetközi kereskedelempolitika területén.

És ekkor léptek be azok a fejlemények, amelyek a válságérzetet az integráció összeomlásának irracionális jövődőléséig fokozták. Csak fokozatosan vált világossá, hogy mind a Brexit, mind pedig a Trump jelenség nemcsak kihívást, hanem alkalmat és lehetőséget is teremt. Az előbbi kétségtelenül erősítette a 27-ek összetartását („Brexit glue”), utóbbi pedig félreérthetetlenül Európa tudomására hozta, hogy előbb-utóbb a saját lábára kell állnia, amint ezt egy francia tábornok-államfő több, mint fél évszázaddal ezelőtt már jelezte. Ehhez azonban nem csak a külső fellépés eszközeinek a megerősítésére, hanem arra is szükség van, hogy felismerjük az integrációs folyamatban a kezdetektől jelenlévő egyensúlyhiányt a gazdasági és a politikai dimenzió között. A vállalkozás a politikai egység megteremtésének céljával indult, de a „finalité politique” évtizedek során ismételt, szép jelszó maradt. A sokat emlegetett „peace dividend”, a tagállamok közötti béke biztosítása valóban hatalmas eredmény, de egyben szerepet játszott a kívülről jövő veszélyek alábecsülésében, a kül-, biztonság- és védelempolitika másodlagos szerepre korlátozásában és a politikai dimenzió háttérbe szorulásában az egyébként látványosan sikeres gazdasági

dimenzióval szemben. A két alapvető célkitűzés, tehát a politikai és a gazdasági dimenzió közötti aránytalanság természetesen erős hatást gyakorolt az integrációs építkezés mód-szerére, az alkalmazott eszközökre, intézményi-jogi technikákra is. A fokozatosan, szerves folyamatként megvalósuló gazdasági integráció döntően az egyes konkrét kérdések megoldására irányuló, funkcionális szemléletű, technokrata módszert és intézkedéseket igényel, amelyek általában reaktív jellegűek, mivel konkrét fejleményekre (nem ritkán válságnak nevezett helyzetekre) kell reagálniuk. Ez az inkrementális, fokozatos fejlődés a gazdasági integráció terén rendkívüli eredményeket hozott, de már évek óta nyilvánvalóvá vált, hogy e módszer lehetőségei elérték határukat és lényegében kimerültek. Ez a kimerültség jelenik meg ma már a gazdasági integráció területén is és eredményez vissza-vissza térő, egyre súlyosabb és egymásra halmozódó válságokat. A politikai célkitűzés megvalósítására, ezen belül egy erőteljesebb világpolitikai szerepvállalásra és az ehhez szükséges kül-, biztonság- és védelmi politika eszközeinek megteremtésére ez a gazdasági integrációtól átvett technokrata, (neo)funkcionális módszer eleve alkalmatlannak bizonyult. Még súlyosabb következményekkel járt, a harmadik, nevezetesen a kulturális dimenzió, azaz az európai identitásnak a hosszú ideig tartó háttérbe szorítása, ami nem kis mértékben a közösségi kulturális identitástól való általános idegenkedésre és az európai kulturális örökség lényeges elemeivel kapcsolatos egymással ellentétes felfogásokra volt visszavezethető. Kétségkívül szerepet játszott ebben a közösségi identitás minden formájával szembeni bizalmatlanság, amely az ismert történelmi okokból különösen a nemzeti identitással szemben volt erős. A nemzeti identitással szemben ideologikus ellenszenv kisugárzott a közösségi identitás egyéb formáira, így különös módon az európai identitásra is. Ezzel pedig az európai integrációs folyamat leglényegesebb antropológiai alapja, a közös identitás nem kapta meg azt a szerepet, amire valójában az egész vállalkozásnak épülnie kellett volna. Így állott elő a gazdasági, a politikai és a kulturális dimenziók közötti egyensúlyhiány, ami ma is veszélyezteti az európai integráció sikeres továbbvitelét.⁶

A különböző célkitűzések közötti egyensúly megteremtésének első konkrét feladata a gazdasági és a politikai dimenzió közötti aránytalanság csökkentése. A politikai dimenzió erősítése pedig egybeesik azzal a követelménnyel, amelyet a jelenlegi geopolitikai helyzetben az említett külső kihívások támasztanak, ami nem más, mint a külső fellépés eszközeinek megújítása és megerősítése, mindenekelőtt a közös külpolitika, biztonság- és védelempolitika területén. Az első lépések már megtörténtek, megszületett a Bizottság anyaga az európai védelem jövőjéről⁷, amely felvázolta a közös védelem megerősítésének a forgatókönyveit és világossá tette, hogy a helyes irány a közös védelem és biztonság megteremtése. Az anyag kiemeli a NATO-val történő együttműködés jelentőségét, leszögezve, hogy „Európa megóvása az Európai Unió és a NATO egymást erősítő felelőssége” kellene, hogy legyen.⁸ Az EUMSZ 42. cikkének (6) bekezdése alapján 25 tagállam részvételével létrejött az első állandó strukturált együttműködés (PESCO), ami jelzi, hogy a tagállamok túlnyomó többsége felismerte a védelmi együttműködés mélyítésének és a védelmi képességek erő-

⁶ Annak ellenére ez a helyzet, hogy a kulturális dimenzió jelentőségére és összefüggéseire az irodalom és a gazdag magyar jogirodalom nyomtatékosan felhívta a figyelmet. Lásd mindenekelőtt KIRÁLY Miklós: *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Új Ember Kiadó, Budapest, 2007. A kulturális identitásról lásd WILKEN, Lisanne: *Anthropological Studies of European Identity Construction*. In: Kockel, Ullrich – Nic Craith, Máiréad – Frykman, Jonas: *A Companion to the Anthropology of Europe*. Wiley-Blackwell, Malden, 2012.

⁷ Reflection Paper on the Future of European Defence, European Commission, COM (2017) 315 of 7 June 2017.

⁸ „protection of Europe would become a mutually reinforcing responsibility of the EU and NATO” lásd uo. 14..

sítésének feltétlen szükségességét. Az állandó strukturált együttműködés jó példa arra, hogy egyes területeken a rugalmasabb eszköz alkalmazása nem gyengíti, hanem erősíti az Unió szerepét és fellépését, ugyanakkor lehetőséget arra, hogy azok a tagállamok, amelyek különböző okokból nem kívánnak szigorúbb kötelezettségeket vállalni, kimaradjanak ebből az együttműködésből. Az a tény, hogy a PESCO-ban 25 tagállam vesz részt, egyben azt is bizonyítja, hogy a védelem területén sincs szó valamiféle „avant-garde”-ról, sokkal inkább arról, hogy egyes tagállamok a távolmaradásukkal egy adott területen nem gátolják mások – adott esetben a túlnyomó többség – előre lépését. Mindez nem változtat azon, hogy a külső cselekvés területén az egységes fellépésnek különleges jelentősége van. Ha az Európai Unió az ellenkező irányú globális világgazdasági és geopolitikai folyamatokkal szemben növelni kívánja szerepét és súlyát a világban, akkor a külső fellépés eszközeinek erősítésével egyidejűleg és azzal szoros összefüggésben e fellépés egységét is erősítenie kell.

A külső fellépés másik nagy területén, a világkereskedelemben az unió a globális rendszerben legalább fél évszázada meghatározó szerepet játszik. Ebben is jelentkezik a gazdasági és politikai dimenzió közötti aránytalanság, a kereskedelempolitikai szuperhatalmi státusz halovány geopolitikai szereppel párosul. A kereskedelempolitika terén fennálló kizárólagos közösségi, illetve uniós hatáskör eleve kizárja a megerősített együttműködést és a differenciáció egyéb, veszélyesebb technikáit. Ez nem jelenti azt, hogy a külső fellépést a kereskedelempolitika terén nem szükséges egységesebbé és hatékonyabbá tenni. Ebbe az irányba tett lépést az Európai Unió Bíróságának a 2/15 számú, az EU és Szingapúr közötti szabadkereskedelmi megállapodással kapcsolatos véleménye.⁹ A vélemény fontos mérföldkövet jelent azon a hosszú úton, ami kizárólagos közösségi/uniós hatáskörnek döntően a közös kereskedelempolitika fogalmának a kiszélesítésén keresztül történő bővítése irányába vezet és ezzel beilleszkedik az ezt eredményező szerződés módosítások és európai bírósági döntések hosszú sorába. A vélemény az árukereskedelem, a szolgáltatáskereskedelem túlnyomó része (kivéve a fuvarozási szolgáltatásokat), a közvetlen külföldi beruházások, a szellemi tulajdonjogok, a versenyszabályok és a fenntartható fejlődés kérdéseit (környezetvédelem, szociális jogok) a közös kereskedelempolitika (EUMSZ 3. cikk (1) e) pont) körébe tartozónak ítéli, és ezzel az eddigi legszélesebben határozza meg a kizárólagos uniós hatáskör területét, azt a kört tehát, ahol az Unió egyedül, a tagállamok nélkül jogosult nemzetközi megállapodásokat kötni. A közlekedés (tengeri, vasúti, közúti és belvízi fuvarozási szolgáltatások) körében pedig a vélemény a kizárólagos uniós hatáskör fennállását nem a 3. cikk (1) d) pontjára, hanem a 3. cikk (2) bekezdésére alapozza, amely szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti vagy azok alkalmazását megváltoztathatja. Mivel ebben a körben számos másodlagos belső uniós jogszabály született, és a 216. cikk a belső és külső hatáskörök alapvető párhuzamosságára („fundamental parallelism”) épülő korábbi bírósági döntésekkel összhangban feljogosítja az Uniót, hogy ebben a körben nemzetközi megállapodásokat kössön, az uniós hatáskör a fuvarozási szolgáltatások kereskedelme körében is kizárólagos.

A vélemény a szabadkereskedelmi szerződésnek csak két rendelkezése esetében állapította meg a kizárólagos uniós hatáskör hiányát. Az egyik a „portfolio”, tehát a nem közvetlen külföldi beruházásokra vonatkozó rendelkezés, ahol a befektetőnek nincs igazgatási és ellenőrzési joga (a 207. cikk szövege egyértelműen csak a közvetlen befektetéseket utalja

⁹ Opinion 2/15 of the Court of Justice of the European Union, 16 May 2017.

a közös kereskedelempolitika körébe), a másik pedig az állam és a beruházó közötti vita-rendezésre vonatkozó szabályozás, amely egyes jogviták elbírálását kiemeli a tagállamok joghatóságából. Ez pedig nem lehetséges a tagállam kifejezett, önálló kötelezettségvállalása, tehát szerződő félként történő megjelenése nélkül.

A vélemény tehát valójában megnyitja a lehetőséget arra, hogy az Unió a kizárólagos hatáskörében kössön kereskedelmi megállapodásokat, feltéve, hogy a két említett kérdést – vagy esetleg további kérdéseket is – elhagyja a megállapodások szabályozási köréből.¹⁰ Ezzel a külső fellépés a nemzetközi kereskedelempolitika területén hatékonyabbá válhat, ugyanakkor éppen az Unió egysége szempontjából súlyos gondokat vet fel, ha fontos kérdésekben minősített többséggel hozott döntésekkel szorúlnak kisebbségbe lényeges tagállami érdekek. (Az EUMSZ 207. cikkének (4) bekezdésében foglalt rendelkezések a kereskedelempolitikai megállapodások területén csak szűk körben írják elő az egyhangú döntéshozatal követelményét.) Különösen veszélyes lehet ez a helyzet a közepes vagy kisebb méretű tagállamok számára, annál is inkább, hogy a minősített többség számításának szabályai Lisszabon óta a hátrányukra módosultak. Az Európai Tanácsnak az EUSZ 16. cikkének (4) bekezdéséről és az EUMSZ 238. cikkének (2) bekezdéséről szóló Nyilatkozata valamelyest enyhíti, de nem hárítja el e veszélyt. A megoldást az jelentheti, hogy a különösen érzékeny és egyes tagállamok által létfontosságúnak ítélt kérdésekben a minősített többséggel rendelkező tagállamok józan önmegtartózkodással élnek és nem veszélyeztetik azt a belső kohéziót, ami éppen a hatékony külső fellépés szempontjából szükséges. Célszerűnek és ésszerűnek tűnik az a megoldás is, hogy ilyen érzékeny helyzetekben a nemzeti parlamentek is szerepet kapnának, ami csökkentené a tagállami aggodalmakat, egyben erősítené a döntés demokratikus legitimációját. Józan és kiegyensúlyozott kompromisszumra van szükség tehát mindazokban az esetekben, amikor a jogi lehetőség megvan a minősített többséggel történő döntéshozatalra, de a lojalitás és a tagállamok közötti kohézió megőrzése valamennyi tagállam érdekeinek a figyelembevételét indokolja.

A külső cselekvés eredményességének tehát mind a külpolitika, biztonság- és védelempolitika mind pedig a kereskedelempolitika területén az egységes fellépés a legfontosabb feltétele. Minden olyan törekvés, ami a belső egység megbontására, fragmentációs folyamatok elindítására vagy erősítésére, két- vagy többszintű integráció létrehozatalát eredményezi, vagy azt célozza, az Unió geopolitikai és világkereskedelmi súlyának és befolyásának a gyengítését eredményezi. E külső erózió pedig a Bíróság által már évtizedekkel ezelőtt felismert „fundamental parallelism”, tehát a belső és külső hatáskörök (és folyamatok) alapvető párhuzamossága és összefüggése miatt elkerülhetetlenül a belső eróziót is erősíti. Így jöhet létre az a „negatív feedback”, ami egymást gyorsítva gyengíti mind a belső, mind a külső egységet. Ezért játék a tűzzel minden olyan javaslat, amely egy-, két- vagy többszintű Európai Unió kialakítását célozza vagy ahhoz vezethet, és ezért sem szabad túllépni azokon a differenciációs technikákon, amelyek az alapszerződések által elismert mérsékelt és ellenőrzött formában a szükséges rugalmasságot teremtik meg. Az igazi veszélyt persze nem a differenciáció jogi technikái, hanem a felerősödő, egyre nyíltabban meghirdetett politikai célok jelentik.

A két- vagy többszintű integráció kialakításának ugyanakkor jelentős politikai és jogi korlátai is vannak. Nem véletlen, hogy a célt – mint láttuk – már sokszor meghirdették, de azt megvalósítani eddig még nem sikerült. A „Kerneuropa” létrehozása mindenekelőtt egy

¹⁰ A legújabb kereskedelmi megállapodások tárgyalási mandátum-tervezete (Ausztrália, Új-Zéland) már ennek az együttes szerződéskötést igénylő kérdések leválasztására épülő módszernek a jegyében készült.

„mag”létét feltételezné, egy olyan szűkebb „élcsapatét”, amely világosan elkülöníthető a lemaradó többségtől. Ilyen „avant-garde” pedig nincs, az eurózónának jelenleg 18 tagja van, a 27-ek többi tagja – Dánia kivételével – köteles csatlakozni, több tagállam mielőbb meg kívánja ezt tenni, de még nem képes rá, más tagállamok esetében a feltételek már lényegében adottak, de a lelkesedés hiányzik. Tartós határvonal tehát nincs, a derogációval rendelkező tagállamok száma folyamatosan csökken, az eurózána tagjainak száma pedig folyamatosan nőni fog. Hasonló a helyzet Schengen esetében is, ahol három tagállam vár a csatlakozásra. Változatosabbá teszi a képet a bel- és igazságügyi együttműködés, ahol a 27-ek közül két tagállam nem vesz részt az együttműködés minden területében. Szó sincs tehát egy kőbe vésott, állandó választóvonalról, pont ellenkezőleg a határvonalak folyamatosan mozognak és a résztvevők köre bővül. A már említett, földrajzilag is megjeleníthető választóvonalak (Észak-Dél, Kelet-Nyugat) pedig nem fordíthatók át különböző szintekbe, mivel erre sem az egyébként változó gazdaságfilozófiai és költségvetés-politikai különbségek, sem a gazdasági fejlettségi szintek csökkenő eltérései, sem az eltérő történelmi tapasztalatokból fakadó, az európai identitással és annak megőrzésével kapcsolatos ellentétek nem adnak alapot. Más kérdés az, hogy a „mag-Európa” új harcrai ezekre a különbségekre és az ezekre tudatosan épített választó vonalakra kívánják alapozni az ismét megfogalmazott politikai céljaikat.

A többszintű Unió legfontosabb objektív korlátja ezért az a tény, hogy a tagállamok között nincs állandó és egyetlen, minden területet egységesen átszelő („across the board”) gazdasági, politikai, földrajzi és intézményi-jogi választóvonal. Egészen addig, ameddig nem sikerül egy ilyen választóvonalat létrehozni.

A tartós és intézményesített választóvonal és ezzel a különböző szintek létrehozásának jelenleg a legkézenfekvőbb eszköze az eurózána elkülönítése az Unión belül. Kerneurópa ez sem lenne, de ez lehetőséget adna egy belső és egy külső kör fokozatos kialakítására, oly módon, hogy a gazdasági és monetáris unió indokolt megerősítésének és hosszú távú stabilitása biztosításának a keretében – és az ürügyén – a gazdaságpolitikák egyre szélesebb körében (adózá, szociálpolitika...) jöjjenek létre intézményesített és szabályozási különbségek az euró övezet és az övezeten kívüli tagállamok között. Ezért veszélyesek az euróövezet önállósítására irányuló javaslatok (önálló költségvetés, elkülönülő parlamenti ellenőrzés). E javaslatok megvalósítása ellentétben állna az alapszerződések legfontosabb elveivel, az Unió egységével, az egységes belső piaccal és az intézményrendszer szabályaival, tekintettel arra is, hogy az EUMSZ 136. cikkében foglalt rendelkezések világos jogi korlátokat állítanak az euró-övezetre vonatkozó intézkedések körével szemben.

A jelenleg 19 tagállamot magába foglaló euróövezet tehát mag Európának semmiképpen sem tekinthető. A britek távozásával az euró övezet fogja adni az Unió teljes GDP-jének több, mint 85 %-át és ez az arány a további tagállamok csatlakozásával tovább fog nőni. Az euró övezet nem valamiféle „hard-core”, hanem idővel maga az unió, függetlenül attól, hogy mikor következik be a teljes egybeesés, azaz mikor vezeti be valamennyi tagállam a közös pénzt. Ezt az időpontot nyilván tovább halasztják a további bővítések is, hiszen az új tagállamok a csatlakozásuk időpontjában nem rendelkezhetnek az euró bevezetéséhez szükséges feltételekkel. Mindez nem változtat azon, hogy az euró nem egyes tagállamok, hanem az Unió pénzneme, és e pénznem semmi esetre sem szolgálhat eszközként egy olyan politikai törekvésnek és folyamatnak, amely uniót hozna létre az Unión belül, más szóval elvezetne az uniók uniójához.

A többszintű integráció eshetősége – kevésbé kifejtett és visszafogott formában – megjelenik az Európai Bizottság Fehér Könyvében bemutatott forgatókönyvekben is.¹¹ E forgatókönyvek komoly érdeme, hogy kilépnek a megszokott bináris logikából, azaz a több vagy kevesebb Európa közötti ellentétpárból és kísérletet tesznek a választási lehetőségek kiterjesztésére. A cél valójában az elméleti lehetőségek illusztrációja, azzal, hogy a maga egészében és kizárólagos jelleggel egyik változat sem valósítható meg. Reális az a feltételezés, hogy a valószínű út a harmadik és a negyedik forgatókönyvnek az egyvelege, keveréke lesz.¹² A harmadik változat szerint „aki többet akar, többet csinál”, a negyedik változat szerint pedig „csináljunk kevesebbet, de hatékonyabban”. Az igazi kérdés azonban éppen az, hogy mi lesz a két változat aránya, melyik lesz ebben a „mix”-ben a meghatározó: a differenciációt előtérbe helyező harmadik, vagy az egységet megőrző és a hatékonyságot növelni kívánó negyedik változat? És meddig élhetnek egyes tagállamok az „aki többet akar, többet csinál” lehetőségével, hol húzódnak azoknak az eltéréseknek a gazdasági, politikai, intézményi és jogi határai, amelyek túllépése az egységes integráció széttöredezését, annak a bizonyos két vagy több szintű Európai Unió kialakulását eredményezi?

Ezek ma az Európai Unió jövőjével kapcsolatos legfontosabb kérdések és az ezekre adott válaszok fogják a következő években vagy akár évtizedekben meghatározni az integrációs folyamat további alakulását, ezen belül különösen Közép-Európa és Magyarország helyzetét ebben a folyamatban. Ha ugyanis a harmadik változat valójában nem jelentene többet, mint a megerősített együttműködésnek az alapszerződésekben meghatározott keretekben és feltételek betartása melletti alkalmazását, akkor az Unióra átruházott hatáskörökön belüli differenciáció nem vetné fel az integráció egysége megtörésének a veszélyét. Minden, az alapszerződések jelenlegi keretein túllépő „több akarása” és főleg megvalósítása azonban, akár az euró övezet elkülönülésének szerződésellenes, tartós intézményesítésén, akár más megoldás útján elkerülhetetlenül a két vagy többszintű integráció kialakulásához vezetne.

Így vezet el a differenciáció jogi megoldásainak technikáinak tűnő kérdése az európai integráció jövőjéről szóló vita alapkérdéseire. Így válhat egy szükséges, adott esetben hasznos, jogi technika olyan mérgező elemmé, amely az egész folyamat sikeres továbbvitelét veszélyezteti. Márpedig az Unió jövőjéről szóló vita megindult, a szünetnek vége, a különböző megközelítések és nézetek ütköztetése megkezdődött. Ebben a vitában az egész vállalkozás történelmi értelme és stratégiai céljai, az egyes célok és dimenziók közötti egyensúly megteremtése kell, hogy játsszák a meghatározó szerepet. De mivel az integrációs folyamat a kezdettől fogva intézményeken és az azok által alkotott jogi normákon keresztül valósult meg, és minden ezen intézmények szerepével kapcsolatos kétely és divatos bírálat ellenére ez a jövőben is így lesz, különös figyelmet kell szentelni az intézmények működésének és az alkalmazott jogi technikáknak.

Mivel a vita megindult, sőt már a közepében vagyunk, a fentiek összefoglalásaként álljon itt néhány javaslat.

1. Az európai integráció kulturális antropológiai alapja az európai identitás, amelynek feltárása, elismerése és befogadása nélkül nincs és nem lesz valóságos egység, gazdasági és politikai integráció. A további európai építkezés középpontjába a kul-

¹¹ White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU 27 by 2025, European Commission.

¹² Lásd BALÁZS Péter: *Európai forgatókönyvek, Magyarország stratégiája*. In: Becsey Zsolt László (szerk.): *A magyar külgazdaság helye a gazdaságpolitikában konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2017.

turális-civilizációs dimenziót kell helyezni. Ez nem mond ellen sem az univerzális értékek feltétlen tiszteletének, sem pedig annak, hogy az európai identitás egyes tartalmi elemeit és azok sorrendjét nem látjuk azonosan. Tisztelnünk kell és el kell fogadnunk az európai identitás sokszínűségét és mindazokat az értékeket, amelyek mások számára fontosak. A történelmi múltunk által ránk hagyományozott – az európai polgárok nagy többsége által magukénak érzett – kulturális örökségünkre épülő európai önazonosság megerősítése nélkül a legtokéletesebb gazdasági, intézményi és jogi megoldások sem biztosítják, hogy sikeresebb és egységesebb Európát adjunk át a jövő generációknak.

2. Világosan meg kell határozni a stratégiai célokat, új szemlélettel, de a jelenlegi alkotmányos kereteken belül, tehát az alapszerződések módosítása nélkül. Ez egyaránt jelenti többek között a lojális együttműködés elvének, a szubszidiaritásnak, a nemzeti és ezen belül az alkotmányos identitásnak, és az integráció politikai egységei, tehát a tagállamok hatáskörének tiszteletben tartását.
3. Ebből következik azoknak a területeknek a kiemelése, amelyeken az Uniónak az adott külső és belső feltételek között, és lehetőségek alapján előre lehet és kell lépni. Ilyen terület mindenekelőtt a külső cselekvés, a külpolitika, a biztonság- és védelempolitika megerősítése és az Unió gazdasági és kereskedelmi szerepének növelése, élve a nemzetközi kereskedelempolitikai helyzet alakulása által nyújtott alkalommal. Ezeken a területeken különlegesen fontos az egységes fellépés, differenciációs technikák alkalmazására csak kivételesen és csak abban az esetben kerülhet sor, ha ez a külső fellépést erősíti (PESCO). Előre lehet és kell lépni továbbá az egységes belső piac további kiépítése és teljessé tétele terén. A bank unió továbbvitele, a tőkepiaci unió és a digitális unió kiépítése néhány fontos és sürgős feladat. Nélkülözhetetlen eleme az egységes belső piac megerősítésének a négy szabadság teljes körű érvényesítése és a gazdasági fejlettségi különbségek fokozatos kiegyenlítése. Ez utóbbi pedig a felzárkózást segítő markáns és megfelelő forrásokkal ellátott kohéziós politika nélkül nem lehetséges.
4. A külső fellépés erősítésének és az egységes belső piac teljessé tételének feltétele, hogy az alapszerződések rendelkezéseinek maradéktalan betartásával a differenciációs technikák közül mindig azt kell előnyben részesíteni, amely az integráció egységes rendszerére és működésére nézve a legkisebb kockázatot jelenti, tehát a legkevésbé jár a széttöredezés veszélyével. Ez a technika a megerősített együttműködés. Minden más megoldás a tagállamok közötti tartós választóvonalak kialakulásával járhat. A legkevésbé javasolt módszer a szerződésen kívüli eszköz alkalmazása. A külső fellépés fontos területeiről pedig a megerősített együttműködés is ki van zárva (a közös kereskedelempolitika kizárólagos uniós hatáskör), a belső piac működését – mint láttuk – a megerősített együttműködés sem befolyásolhatja hátrányosan.
5. Nemcsak új szemléletre, új módszerre is szükség van, az integráció valamennyi dimenziója területén. A technokrata, (neo)funkcionális módszer lehetőségei kimerültek. A gazdasági integráció területén ez a módszer kiemelkedően sikeres volt, önmagát erősítő („self-stimulating”) mechanizmusként működött, de könnyen átalakulhat önpusztító („self-destructive”) mechanizmussá. Meg kell állítani a parttalan centralizációt, ki kell lépni a regulációs spirálból. A részletes szabályozás helyett célszerűbb lenne a célokat kijelölni és a célok elérésének útját és módját a tagállamokra bízni. Ez egyben azzal a céllal is összhangban állna, hogy kevesebbet tegyünk, de hatékonyabban.

6. A jelenlegi helyzetben a legfontosabb feladat a két- vagy többszintű integrációs szerkezet megakadályozása, bármilyen területen és bármilyen módszerrel történnek kísérletek e politikai cél megvalósítására. Az Unión belül nincs egyetlen olyan az örökkévalóságnak szóló földrajzi, történelmi gazdasági, politikai vagy kulturális választóvonal, amely bármilyen módon legitimálna – és egyben működőképpessé tenne – egy különböző szintekre épülő integrációt.

Szabó Marcel – Láncos Petra Lea – Varga Réka (ed.): Hungarian Yearbook of International and European Law 2017. The Hague – Portland, Eleven Publishers, 2018.

A PÓLAY ELEMÉR ALAPÍTVÁNY KÖNYVTÁRA

Sorozatszerkesztő: Balogh Elemér egyetemi tanár

1. Balogh Elemér és Sarnyai Csaba Máté (szerk.): *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon*. Szeged, 2004.
2. Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18–19. században*. Szeged, 2010.
3. Eric Blin (réd.): *Mécanisme de décisions dans une Europe élargie*. Szeged, 2004.
4. Hajdú József: *A munkavállalók személyiségi jogai*. Szeged, 2005.
5. Eike von Repgow: *A Szász tükör*. Szeged, 2005.
6. Balogh Elemér (Hg.): *Ungarn auf der Schwelle in die EU. Herausforderungen und Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft*. Szeged, 2006.
7. Karsai Krisztina (szerk.): *Keresztmetszet. Tanulmányok fiatal büntetőjogászok tollából*. Szeged, 2005.
8. Papp Tekla: *A koncesszió*. Szeged, 2006.
9. Hajdú József: *A japán munkaügyi kapcsolatok sajátosságai a kezdetektől 1995-ig*. Szeged, 2006.
10. Szajbély Katalin és Traser Julianna Sára (szerk.): *Képünk az Unióról, helyünk az Unióban*. Szeged, 2006.
11. Nagy Ferenc (szerk.): *Bűnügyi mozaik. Tanulmányok Vida Mihály 70. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2006.
12. Rúzs Molnár Krisztina: *Mediáció a munkajogban*. Szeged, 2007.
13. Nagy Ferenc (szerk.): *Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2007.
14. Szondi Ildikó: *Nemzetiségi demográfiai viszonyok a déli szláv országokban*. Szeged, 2007.
15. Nagy Ferenc (szerk.): *Büntetőjog és humánium. Emlékkötet Fonyó Antal halálának 25. évfordulójára*. Szeged, 2007.
16. Nagy Tamás és Nagy Zsolt (szerk.): *Jogelmélet és önreflexió*. Szeged, 2007.
17. *Legal Transitions. Development of Law in Formerly Socialist States and the Challenges of the European Union*. Szeged, 2007.
18. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók első konferenciája*. Szeged, 2007.
19. Nagy Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*. Szeged, 2007.
20. Gellén Klára: *A színlelt szerződés*. Szeged, 2008.
21. Karsai Krisztina (Hg.): *Strafrechtlicher Lebensschutz in Ungarn und in Deutschland. Beiträge zur Strafrechtsvergleichung*. Szeged, 2008.
22. Görög Márta: *A kegyeleti jog és a nem vagyoni kártérítés*. Szeged, 2008.
23. Szabó Imre (szerk.): *Ius et legitimatio. Tanulmányok Szilbereky Jenő 90. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2008.
24. Csink Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, 2008.
25. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 2. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája*. Szeged, 2008.
26. Both Ödön: *Reform és forradalom. Egybegyűjtött írások Magyarország alkotmány- és jogtörténetéből 1790–1849*. Szeged, 2009.
27. Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Szeged, 2009.

28. Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2009.
29. Bató Szilvia: *A „büntetési rendszer” átalakításának megjelenése Kossuth Lajos Pesti Hírlapjában (1841–1844)*. Szeged, 2010.
30. Juhász Zsuzsanna: *A börtön-egészségügy „gócpontjai” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön*. Szeged, 2010.
31. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 3. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók harmadik konferenciája Szeged*. Szeged, 2010.
32. Hegedűs Andrea: *Az élettársi kapcsolat a polgári jogi kodifikáció tükrében*. Szeged, 2010.
33. Berki Gabriella (szerk.): *Opuscula Szegediensia 4. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók negyedik konferenciája Szeged*. Szeged, 2011.
34. Horesnyi Julianna Csilla: *Bérgarancia. A magyar szabályozás és annak gyakorlata*. Szeged, 2011.
35. Blazovich László és Schmidt József (közreadják): *A Sváb tükör*. Szeged, 2011.
36. Antal Tamás: *Város és népképviselő. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872)*. Szeged, 2011.
37. Trócsányi László (szerk.): *Dikaosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére*. Szeged, 2012.
38. Nagy Zsolt: *Metszetek a jogásztársadalomról*. Szeged, 2012.
39. Merkovity Norbert: *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe*. Szeged, 2012.
40. Császár Mátyás: *Az Európai Unió intézményi jogi aktusai*. Szeged, 2013.
41. Ember Alex: *Az üzemi baleset*. Szeged, 2013.
42. Szalai Anikó: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre*. Szeged, 2013.
43. József Hajdú: *Social Protection of the Unemployed*. Szeged, 2013.
44. Molnár Imre: *A locatio conductio a klasszikus kori római jogban*. Szeged, 2013.
45. Molnár Imre: *Ius criminale Romanum. Tanulmányok a római jog köréből*. Szeged, 2013.
46. Jakab Éva: *Humanizmus és jogtudomány. Brissonius szerződési formulái I*. Szeged, 2013.
47. Badó Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás*. Szeged, 2013.
48. Téglási András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, 2013.
49. Soós Edit: *A mélyülő európai integráció*. Szeged, 2013.
50. Révész Béla (szerk.): *„Most megint Európában vagyunk...” Szabó József emlékkönyv*. Szeged, 2014.
51. Bóka János: *Tradíció és modernitás a kínai jogrendszerben. A szerződési jog útja a császárkori gyökerektől a modern szintézisig*. Szeged, 2015.
52. Sulyok Tamás: *Az ügyvédi hivatás alkotmányjogi helyzete*. Szeged, 2015.
53. Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. Szeged, 2015.
54. Homoki-Nagy Mária: *„A ministerium az ősiség teljes és tökéletes eltörlésének alapján a polgári törvénykönyvet ki fogja dolgozni (...) Az Osztrák Polgári Törvénykönyv hatása a magyar magánjogra. [Előkészületben.]*
55. Karsai Krisztina: *Alapelvi (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Szeged, 2015.
56. Szomora Zsolt: *Alkotmány és anyagi büntetőjog. A büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései*. Szeged, 2015.
57. Stipta István: *A magyar jogtörténet-tudomány kétszáz éve*. Szeged, 2015.

58. Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Tripartitum trium professorum. Három szegedi jogtörténész. Drei Szegediner Rechtshistoriker. Tudományos emlékülés Bónis György születésének 100., Both Ödön születésének 90. és Iványi Béla halálának 50. évfordulóján.* Szeged, 2017.
59. Gácsi Anett: *A jogellenesen megszerzett bizonyítékok értékelése a büntetőeljáráásban.* Szeged, 2016.
60. Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére.* Szeged, 2016.
61. Gál Andor – Karsai Krisztina (szerk.): *Ad valorem. Ünnepi tanulmányok Vida Mihály 80. születésnapjára.* Szeged, 2016.
62. Pákozdi Zita: *A jogerő tárgyi terjedelme a polgári perben.* Szeged, 2017.
63. Juhász Andrea Erika: *A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód tilalma a fogvatartottakkal szemben.* [Előkészületben.]
64. Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára.* Szeged, 2017.
65. Gellén Klára – Görög Márta: *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára.* Szeged, 2016.
66. Pozsonyi Norbert: *Dologi hitelbiztosítékok az üzleti gyakorlatban. Kauteláris praxis a preklasszikus és a klasszikus korszakban.* [Előkészületben.]
67. Révész Béla (szerk.): *A szegedi jogbölcseleti iskola alapítója. Horváth Barna emlékkönyv.* Szeged, 2017.
68. Görög Márta – Hegedüs Andrea (szerk.): *Lege duce, comite familia. Ünnepi tanulmányok Tóthné Fábíán Eszter tiszteletére, jogász pályafutásának 60. évfordulójára.* Szeged, 2017.
69. Legeza Dénes: *A kiadói szerződés története. A reformkortól 1952-ig.* Szeged, 2018.
70. Martonyi János: *Nyitás és identitás. Geopolitika, világkereskedelem, Európa.* Szeged, 2018.
71. Görög Márta – Mezei Péter (szerk.): *A szellemi tulajdonvédelem és a szabadkereskedelem aktuális kérdései.* Szeged, 2018.